



Recommandation N° 1/2019

du 29 août 2019

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Avully GE

Par courrier du 10 juillet 2018, la Poste a informé la commune d'Avully de son intention de fermer l'office de poste d'Avully et de le remplacer par une agence postale. Dans son courrier du 10 août 2018, le maire d'Avully s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 29 août 2019.

I. La PostCom constate que

1. dans le présent cas, il s'agit de la fermeture d'un office de poste existant au sens de l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO) ;
2. la commune où est situé l'office de poste est concernée au sens de l'art. 34, al. 3, OPO ;
3. la commune a présenté sa requête dans les délais impartis et dans la forme requise.

Dès lors, les conditions prévalant pour saisir la commission sont remplies.

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de fermer l'office de poste, la Poste a consulté les autorités de la commune concernée (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. la Poste s'est efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et al. 5^{bis}, et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont respectées après la mise en application de la décision de la Poste CH SA (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ;

4. la décision de la Poste a tenu compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO), et si les besoins des personnes ayant un handicap moteur ont été suffisamment pris en compte (art. 14, al. 7, let. a, loi sur la poste) ;
5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre du service universel dans la région de planification concernée (art. 33, al. 2, OPO).

Le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement selon l'art. 44, al. 1, OPO a été examiné par l'Office fédéral de la communication (OFCOM), dont les conclusions sont intégrées dans la procédure devant la PostCom.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes :

1. La commune d'Avully ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom. La commune d'Avully a pu se prononcer sur ce dossier. Depuis le 1^{er} janvier 2019 et en vertu de l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut donner aux cantons concernés la possibilité de se prononcer dans le cadre de procédures en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale. La PostCom a donc invité le canton de Genève à lui remettre une prise de position. Par courrier du 25 janvier 2019, le canton de Genève s'est exprimé en faveur d'un service public de qualité. La Poste ne doit pas fermer d'offices de poste contre la volonté des communes concernées.

Procédure de consultation

2. Selon la demande d'examen formulée par Avully, la Poste a certes consulté la commune conformément à l'art. 34, al. 1, OPO. Cependant, la décision concernant la fermeture de l'office de poste d'Avully aurait d'ores et déjà été prise et aucune marge de négociation n'aurait été possible. En vertu de l'art. 34, al. 1, OPO, la Poste est tenue de consulter les autorités des communes concernées avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle doit également s'efforcer de parvenir à un accord avec celles-ci. Le changement prévu constitue donc le point de départ du dialogue, ou sa raison d'être, et non l'objet même de la discussion (ch. III., 3 b de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire office de poste Schänis SG ainsi que ch. III., 5 b et 5 c de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire office de poste Auvornier/NE).
3. Le maire d'Avully relève que la Poste a toujours informé la commune à des dates préjudiciables pour les autorités communales, notamment quelques jours avant la pause estivale. La commune a reçu la décision concernant la transformation de l'office de poste le 11 juillet 2018. Elle n'a eu que 30 jours pour saisir la PostCom. La Poste CH SA ne saurait ignorer le système politique helvétique fondé sur un processus décisionnel collégial ni qu'il faut consulter différentes instances avant une décision. À cause des absences habituelles lors de la pause estivale et donc du rythme réduit des séances, la commune ne pouvait prendre aucune décision conforme aux dispositions de la loi en vigueur dans le délai de 30 jours accordé dans le cadre de la décision. La PostCom est d'accord avec la commune d'Avully : des décisions notifiées peu avant la pause estivale peuvent poser des problèmes de logistique à des autorités de petites communes connaissant le système de milice suisse. C'est pourquoi la PostCom applique depuis un certain temps par analogie la disposition de l'art. 22a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) relative aux fêtes. Le délai de trente jours pour saisir la PostCom ne court pas :
 - a. du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement ;
 - b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;

c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

Cette information se trouve entre autres dans la documentation de la PostCom concernant la procédure en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale (art. 34 OPO) publiée dans les trois langues officielles sur le site Internet de la PostCom (https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Divers/Dokumentation_Verfahren_Poststellen_FR_20190509.pdf). On peut néanmoins admettre que les exécutifs communaux ne trouvent pas tous cette information sur le site de la PostCom. La PostCom invite donc la Poste à indiquer dans sa notification de décision non seulement le délai de 30 jours permettant de saisir la PostCom mais également les fêtes par analogie à l'art. 22a PA si la Poste décide de notifier sa décision à une autorité communale conformément à l'art. 34, al. 3, OPO quelques jours avant les vacances judiciaires.

Prescriptions d'accessibilité

4. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Dans la région de planification 2501 (Genève), il restera après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office d'Avully en une agence postale, 49 offices de poste et 19 agences postales (y compris celle d'Avully). S'ajoutent à cela dix endroits desservis par un service à domicile, 13 points de retrait PickPost, trois automates My Post 24 et deux points clientèle commerciale (état au 30.06.2019).
5. Conformément à l'art. 33, al. 4, OPO, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés. Selon l'ancien droit, cette valeur était calculée chaque année comme valeur moyenne nationale. Le calcul par canton est nouveau et valable depuis le 1^{er} janvier 2019. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales provisoirement calculée par la Poste pour le canton de Genève est de 99 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est ainsi atteint et il paraît exclu que la valeur d'accessibilité fin 2019, calculée selon la nouvelle méthode conformément à l'art. 33, al. 6 et 7, OPO, soit inférieure à 90 % pour le canton de Genève.
6. Conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO, au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les régions urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'ordonnance sur la poste concernant les nouveaux critères d'accessibilité (https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Er-laeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), il convient de s'appuyer, pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur la définition de l'espace à caractère urbain de 2012. Cette dernière distingue six catégories (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multiorientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité au service postal universel, les critères retenus sont ceux des catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations). Avully est une commune politique du canton de Genève et compte près de 1800 habitants pour une superficie de 4,6 km². En 2015, la commune comptait 212 emplois. Les communes voisines sont Avusy, Cartigny, Chancy, Dardagny, Russin et Challex (France). Selon l'Office fédéral de la statistique, Avully fait partie des communes périurbaines de faible densité. Elle est définie comme étant une commune de la couronne d'agglomération. Le critère de densité pour les régions urbaines et les agglomérations selon l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO ne s'applique donc pas en l'espèce. Étant donné que la Poste remplace l'office de poste d'Avully par une agence postale, et qu'elle ne supprime donc pas un point desservi, la mesure est neutre du point de vue de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO. L'exigence légale conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi remplie.

7. En vertu de l'art. 63, let. a, OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il lui incombe également d'approuver la méthode de mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 3, OPO). Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité (commentaire de l'art. 34, al. 5, let. b page 6 ; publié sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), la Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement d'un office de poste à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable ; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation.

Dans son avis du 10 juillet 2019 (cf. annexe à la présente recommandation), l'OFCOM a considéré que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement sont respectées.

Spécificités régionales

8. La PostCom examine si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO sont respectés, mais également pour chaque cas et sous l'angle des spécificités régionales, de quelles possibilités les habitants de la commune disposent pour accéder à des offices de poste dans les environs et dans quelle mesure se rendre à de tels offices de poste est vraiment nécessaire dans le cas concret : l'office de poste de Bernex doit servir d'office de retrait pour les envois avisés des habitants d'Avully et de Chancy. Il est accessible en 16 à 32 minutes (trajets nécessaires à pied inclus) depuis l'office de poste d'Avully. En semaine, deux à trois liaisons de bus par heure permettent de le rejoindre. L'office de poste de Satigny est difficilement accessible par les transports publics depuis Avully. En revanche, l'office de poste d'Onex est accessible en 19 à 23 minutes et celui du Petit Lancy 1 en 22 à 26 minutes (trajets nécessaires à pied inclus) - également avec deux à trois liaisons par heure. Puisque la Poste souhaite ouvrir une agence postale à Avully, les habitants de la localité ne devront se rendre à un office de poste qu'à titre exceptionnel. Les agences postales offrent un large éventail de prestations : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent être postés à l'agence postale et les envois avec avis de retrait peuvent y être retirés (à l'exception des envois spéciaux tels que les actes de poursuite). L'envoi de lettres non adressées ou affranchies PP de plus de 350 exemplaires est également possible à l'agence postale. Pour les clients commerciaux, la Poste propose des solutions individuelles. L'impossibilité d'effectuer des versements en espèces est compensée par la possibilité de les effectuer comme de coutume avec la PostFinance Card ainsi que la carte V PAY et la carte Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer de son propre compte des espèces à concurrence de 500 francs. De plus, depuis septembre 2017, la Poste offre la possibilité d'effectuer ses versements en espèces à domicile dans toutes les localités ne disposant que d'agences postales. La Poste y est même tenue juridiquement depuis le 1^{er} janvier 2019 (art. 44, al. 1^{bis}, OPO). Une fois enregistrés, les clients privés peuvent effectuer leurs versements en espèces sur le pas de la porte. Surtout les personnes âgées qui sont chez elles pendant la journée peuvent profiter de cette offre. De plus, les heures d'ouverture de l'agence postale prévue à Avully seront clairement plus longues que celles de l'office de poste (66 heures en comparaison à 29,5 heures par semaine). L'agence postale désignée dans le magasin d'alimentation « L'épice Rit » se situe à 350 m de l'office de poste. Elle est accessible de plain-pied. La porte doit être ouverte manuellement et il faut franchir un petit seuil.
9. La commune estime que la décision de la Poste repose sur des chiffres concernant les volumes traités par l'office de poste qui ne la convainquent pas. De plus, elle les interprète différemment de la Poste. Les chiffres concernant les volumes traités à l'office de poste ne sauraient donc être utili-

sés comme unique critère pour la décision concernant la transformation de l'office de poste. Il faudrait aussi prendre en compte l'attachement des habitants d'une petite commune à leur office de poste et le lieu de rencontre que l'office constitue. En outre, près de 500 nouveaux logements sont prévus dans la commune. Un autre critère pertinent est que l'office de poste propose la totalité des prestations postales dans la commune et que les habitants ne doivent pas parcourir 7 km en voiture pour se rendre à l'office de poste le plus proche.

Certes, la rentabilité insuffisante d'offices de poste est régulièrement évoquée par la Poste pour justifier leur examen. La question de la rentabilité ne fait cependant pas partie des aspects que la PostCom peut examiner dans le cadre d'une recommandation conformément à l'art. 34, al. 5, OPO (cf. ch. III, 4 de la recommandation 12/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste Wiedlisbach BE ainsi que ch. III, 10 de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste Auvernier NE).

Enjeux régionaux / cantonaux

10. La PostCom peut comprendre que la construction prévue de près de 500 nouveaux logements soit, du point de vue de la commune, une raison de maintenir l'office de poste d'Avully. Malheureusement, selon les expériences de la Poste, l'augmentation de la population d'une commune n'entraîne pas systématiquement une augmentation des volumes en prestations postales. La commune demande à la Poste de ne pas supprimer la batterie de cases postales. Il s'agit ici d'une mesure d'accompagnement importante pour amortir les conséquences de la fermeture d'un office de poste. Afin d'atténuer la fermeture de l'office de poste d'Avully, la PostCom recommande donc à la Poste de clarifier les besoins en la matière et si nécessaire d'installer à un emplacement central une batterie de cases postales suffisamment grande avec garantie de distribution jusqu'à 09h00 heures les jours ouvrables.
11. Pour la commune, l'office de poste à Bernex n'est pas une solution acceptable pour la desserte postale. De plus, la Poste a déjà fermé les offices de poste de Cartigny, d'Avusy et de Chancy. Les habitants de ces communes pouvaient effectuer à l'office de poste d'Avully les opérations postales qu'ils ne pouvaient pas régler dans leurs propres communes via l'agence postale ou le service à domicile. Désormais, les clients sont invités à se rendre à Bernex et plus tard peut-être à Onex, à Lancy et enfin à Montbrillant et cela avec les conditions de mobilité difficiles à Genève. Le service public connaît un démantèlement croissant. La population s'est également fortement mobilisée pour l'office de poste d'Avully et a même fait une pétition. La commune s'interroge aussi : pourquoi la fourniture d'un service qui n'est plus rentable pour la Poste le serait pour des partenaires. Elle craint que l'agence postale puisse cesser son activité. Rien ne garantit que l'agence postale soit une solution durable.

En effet, plusieurs offices de poste aux alentours d'Avully ont déjà été fermés. De plus, calculés à partir de l'office de poste d'Avully, les temps de trajet jusqu'aux offices de poste les plus proches sont de 20 minutes voire plus. Compte tenu de la solution en agence à Avully, le déplacement à un office de poste ne sera nécessaire qu'à titre exceptionnel. La PostCom ne peut pas examiner dans quelle mesure l'exploitation d'une agence postale est rentable pour le partenaire en agence. Au cas où la Poste souhaiterait fermer ou transférer l'agence postale d'Avully, la commune d'Avully dispose des mêmes droits que dans le cas d'une fermeture ou d'un transfert d'un office de poste (art. 34, al. 1 et al. 3, OPO). Cela signifie que la Poste doit mener un dialogue avec l'exécutif communal et s'efforcer de parvenir à un accord. Si aucun accord n'est trouvé, les autorités de la commune concernée peuvent saisir la PostCom.

Conclusion

12. Compte tenu de ce qui précède, la PostCom parvient à la conclusion qu'une bonne desserte postale continue d'être garantie dans la commune d'Avully. Elle reconnaît l'engagement du maire d'Avully qui a réussi à saisir la PostCom dans le délai de 30 jours, malgré les absences liées à la pause

estivale. La requête de la commune auprès de la PostCom laisse apparaître combien l'exécutif communal s'est engagé avec diligence pour la desserte postale dans la commune.

IV. Recommandation

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer de garantir un service universel postal de qualité dans la région concernée. La PostCom estime donc qu'il n'y a pas lieu de la contester. Elle émet toutefois les réserves suivantes :

La PostCom recommande à la Poste de se renseigner sur le nombre de clients manifestant toujours le besoin de disposer d'une case postale dans la commune. En cas de besoin avéré et de suppression de l'actuelle batterie de cases postales, il faudrait mettre en place au centre d'Avully une batterie de cases postales suffisamment grande avec garantie de distribution jusqu'à 9 heures les jours ouvrables.

La PostCom invite la Poste à préciser dans les notifications de décision envoyées aux communes avant les vacances judiciaires non seulement le délai de 30 jours pour saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO, mais également la suspension de ce délai pendant les fêtes conformément à la pratique de la PostCom.

Commission fédérale de la poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Président



Dr. Michel Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune d'Avully, Chemin des Tanquons 40, case postale 51, 1237 Avully
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- République et Canton de Genève, Département du développement économique, Place de la Taconnerie 7, 1204 Genève

Annexe

Recommandation de l'OFCOM du 10 juillet 2019 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Avully (GE) »



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Avully (GE): position de l'OFCOM du 10 juillet 2019

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1, de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO; RS 783.01). Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO, menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir la position de l'OFCOM sur le remplacement prévu de l'office de poste de Avully (GE) par une agence postale.

Les services de paiement relevant du service universel sont énumérés à l'art. 43, al. 1, let. a à e, OPO. En vertu de l'art. 32, al. 3, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0), les prestations du service universel dans le domaine des services de paiement doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières. La Poste garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique.

Le Conseil fédéral a réglementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Jusqu'au 31 décembre 2018, la Poste devait garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics (OPO du 29.8.2012 [état au 28.7.2015]). La Poste fournit à l'OFCOM des données sur l'accessibilité dans le cadre du rapport annuel relatif au respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements.

Cette exigence a été adaptée le 1^{er} janvier 2019. Désormais, l'accessibilité est définie au niveau cantonal, et le temps d'accès passe de 30 à 20 minutes. Autrement dit, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population de chaque canton en 20 minutes (OPO du 29.8.2012 [état au 1.1.2019]).

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation de l'office de poste. De manière générale, il convient de relever que le remplacement d'un office de poste par une agence peut, selon la région concernée, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Pour éviter une restriction de l'offre dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste est légalement tenue, depuis le 1^{er} janvier 2019, de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

La Poste devra indiquer les nouvelles valeurs cantonales aux autorités de surveillance pour la première fois au printemps 2020, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2019. Dans son rapport sur l'exercice 2018, elle s'est basée sur la moyenne au niveau suisse. Cette valeur repose sur une méthode de calcul certifiée. Pour l'année 2018, l'OFCOM mesure l'accessibilité aux services de

paiement en espèces sur la base de cette méthode, car aucune méthode de mesures de l'accessibilité au niveau cantonal n'est encore certifiée.

En 2018, la valeur mesurée indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices de poste étaient accessibles à 96.4% de la population résidente permanente en 30 minutes. Compte tenu qu'un service à domicile est aussi fourni dans les lieux où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.1% de la population fin 2018. Les exigences figurant dans l'OPO (état au 28.7.2015) étaient respectées.

D'entente avec les autorités de surveillance, la Poste procède actuellement aux adaptations nécessaires de la méthode de mesures actuelle afin de calculer les valeurs d'accessibilité au niveau cantonal. A cet égard, elle a établi des valeurs cantonales provisoires. Comme mentionné, la certification et l'approbation de la nouvelle méthode par les autorités de surveillance sont encore en suspens. La valeur provisoire établie par la Poste pour le canton de Genève montre toutefois que l'accès aux services de paiement tel que défini dans les nouvelles dispositions est garanti de manière suffisante.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste