



Recommandation N° 7/2019

du 29 août 2019

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Lausanne 7 St-Paul

Par courrier du 26 février 2019, la Poste a informé la Municipalité de Lausanne de son intention de fermer l'office de poste de Lausanne 7 St-Paul et de le remplacer par une agence postale. Dans son courrier du 14 mars 2019, la Municipalité de Lausanne s'est adressée 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 Municipalité de Lausanne ayant saisi la PostCom, la Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Municipalité de Lausanne a pu se prononcer. 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 Vaud à lui remettre une prise de position. Dans sa prise de position du 24 avril 2019, le canton de Vaud déclare soutenir la Municipalité de Lausanne dans son engagement pour le maintien de l'office de poste St-Paul et souhaite que la Poste dévoile non seulement sa stratégie pour la période jusqu'à 2020, mais aussi pour 2030 et au-delà.

Procédure de consultation

2. Entre août 2017 et janvier 2019, la Poste et les autorités communales de Lausanne (ci-après Municipalité) se sont rencontrées à trois reprises pour discuter de l'avenir de la desserte postale de Lausanne St-Paul. La Poste a ainsi rempli les obligations en matière de consultation en vertu de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Dans la région de planification 2201 (Lausanne), il restera après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office de poste de Lausanne 7 St-Paul en une agence postale, 31 offices de poste et treize agences postales (y compris celles de Lausanne 7 St-Paul, Lausanne 26 Vers-chez-les-Blanc et Lausanne 20 Sévelin). S'ajoutent à cela deux endroits avec un service à domicile (état au 01.04.2019).
4. 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 Vaud est de 96 %. 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 Vaud.
5. 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. Pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer 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 multiorientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité à la desserte postale, les critères retenus sont ceux des catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations). Lausanne est la capitale du canton de Vaud. La commune s'étend sur une superficie de 41 km². Lausanne est définie comme étant une commune-centre d'agglomération (ville-centre). Le critère de densité pour les régions urbaines et les agglomérations selon l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO s'applique donc en l'espèce. L'agglomération urbaine de Lausanne compte 297 000 habitants ainsi que 217 500 emplois (y compris la ville de Lausanne). À elle seule, la ville de Lausanne compte près de 145 000 habitants ainsi que 119 114 emplois à fin 2016. Le nombre de points d'accès nécessaires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). Dans l'agglomération de Lausanne, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. Au total, l'agglomération lausannoise a donc droit à 20 points d'accès desservis. L'OPO définit comme points d'accès desservis aussi bien les offices de poste que les agences postales (art. 33, al. 5^{bis}, OPO). Actuellement, la Poste propose 45 points d'accès desservis (35 offices de poste et dix agences postales) dans l'agglomération de Lausanne, ville incluse. La ville aurait droit à dix points d'accès desservis. Or, actuellement, elle compte 20 points d'accès desservis (16 offices de poste, dont sept sont à l'examen, et quatre agences postales). L'exigence légale de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi satisfaite (voir la méthode de mesure p. 6 du rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité; publié sur le site de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_20181130_FR).

6. 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-Ereichbarkeitsvorgaben_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

7. 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: quatre offices de poste sont accessibles avec les transports publics et à pied en moins de 20 minutes au total depuis l'office de poste Lausanne 7 St-Paul. Il s'agit des offices de poste Prilly, Lausanne 2 St-François, Lausanne 16 Malley et Lausanne 17 Riponne. L'office de poste Lausanne 22 Bergières

est l'office le plus proche de celui de St-Paul (à 400 mètres à vol d'oiseau ou à 650 mètres de trajet). Cependant, toutes les liaisons de transports publics ne permettent pas d'y accéder en moins de 20 minutes. De plus, avec l'agence postale dans la filiale de Migros St-Paul, à 40 mètres de l'office de poste, il ne devient nécessaire de se rendre dans les offices de poste des environs qu'exceptionnellement.

8. La Municipalité de Lausanne argumente que les offices de poste fournissent de précieuses prestations et que la fermeture des offices de poste affaiblirait le service public. Les milieux défavorisés seraient le plus touchés par cette évolution, ayant le plus de difficultés à trouver des alternatives par rapport aux prestations d'un office de poste. L'évolution du réseau d'offices de poste dans la ville de Lausanne frapperait durement certains quartiers lausannois, en particulier les zones les plus sensibles du point de vue social comme l'Avenue d'Echallens – St-Paul. Étant donné que les salaires des collaborateurs d'une agence sont régulièrement moins élevés que dans un office de poste, la baisse des coûts liée à la transformation d'un office de poste en une agence postale se ferait en premier lieu au détriment des collaborateurs. Les collaborateurs d'une agence postale n'auraient pas les mêmes qualifications que les collaborateurs d'un office de poste. De plus, une agence postale proposerait moins de prestations qu'un office de poste. La Poste ne prendrait pas suffisamment en compte la croissance dans le secteur des colis. La Municipalité de Lausanne souhaite que ses habitants reçoivent des prestations de qualité.

La PostCom respecte les réflexions politiques de la Municipalité de Lausanne et son engagement au service de l'ensemble de la population. Cependant, la PostCom ne peut prendre en compte de telles réflexions en raison de son pouvoir d'examen conféré par l'art. 34, al. 5, OPO. La Poste forme les collaborateurs des agences postales pour exercer ces activités. Lors de la phase d'introduction, les collaborateurs de l'agence postale sont en outre suivis sur place par des collaborateurs de la Poste. La Municipalité de Lausanne a raison lorsqu'elle allègue que l'agence postale ne propose pas toutes les prestations d'un office de poste. Cependant, les agences postales proposent un large éventail de prestations, et notamment les prestations qui sont le plus sollicitées dans la pratique : 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 normalement avec la PostFinance Card et avec 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. La prestation la plus importante que les agences postales ne proposent pas est le versement en espèces. En raison du réseau postal qui reste dense en ville de Lausanne, les clients de la zone de desserte de l'office de poste St-Paul peuvent effectuer sans grands efforts leurs paiements en espèces dans un des offices de poste des environs. De plus, les heures d'ouverture de l'agence postale seront clairement plus longues que celles de l'office de poste (49,5 heures en comparaison à 34,5 heures par semaine).

9. La Municipalité de Lausanne signale que la planification de la poste ne prenait pas en compte le développement prévu, notamment de certains quartiers dont la population devrait augmenter de plusieurs milliers d'habitants ces prochaines années. Selon l'expérience de la Poste, l'augmentation de la population n'entraîne pas systématiquement une augmentation significative des volumes de prestations d'un office de poste.

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 la réserve suivante :

La PostCom recommande à la Poste de prévoir un panneau dans l'agence postale qui invite les clients qui attendent leur tour à respecter, pour des questions de confidentialité, une certaine distance.

Commission fédérale de la poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Président



Dr. Michel Noguét
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Municipalité de Lausanne, place de la Palud 2, Hôtel de Ville, Case postale 6904, 1002 Lausanne
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'économie, de l'innovation et du sport, Rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Annexe

Prise de position OFCOM du 10 juillet 2019 „Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Lausanne 7 St-Paul (VD)“



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Lausanne 7 St. Paul (VD): 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 Lausanne 7 St. Paul (VD) 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.

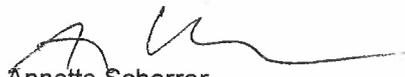
La Poste devra indiquer les nouvelles valeurs cantonales aux autorités de surveillance pour la première fois au printemps 2020, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2019. Dans son rapport sur l'exercice 2018, elle s'est basée sur la moyenne au niveau suisse. Cette valeur repose sur une méthode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