



Recommandation N° 17/2019

du 5 décembre 2019

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Renens 2 Village (VD)

Par courrier du 19 mars 2019, la Poste a informé la Municipalité de Renens de son intention de fermer l'office de poste de Renens 2 Village et de le remplacer par une agence postale avec un comptoir. Dans son courrier du 4 avril 2019, la Municipalité de Renens s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner la décision de la Poste. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 5 décembre 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 Renens ayant saisi la PostCom, la Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Municipalité de Renens a eu la possibilité de 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 12 juin 2019, le canton de Vaud déclare soutenir la ville de Renens dans son engagement pour le maintien de l'office de poste Renens 2 Village 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. Lors de la première phase de dialogue entre mai 2011 et mai 2012 et lors de la seconde phase de dialogue entre juin et octobre 2018, la Poste a mené au total cinq entretiens avec la Municipalité de Renens. En mars 2012, une réunion d'information destinée à la population a eu lieu à Renens. À la suite de cette réunion, un comité s'est formé pour sauver l'office de poste. La Poste a proposé aux autorités de toutes les autres communes susceptibles d'être concernées par la transformation de l'office de poste Renens 2 Village de les intégrer dans la procédure de dialogue. Les autorités contactées n'ont toutefois pas manifesté d'intérêt pour une discussion avec la Poste. On constate que la Poste a satisfait à toutes les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO en ce qui concerne la procédure de dialogue.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office de poste Renens 2 Village en une agence postale, il restera dans la région de planification 2201 (Lausanne), 33 offices de poste, 11 agences postales (y compris celle de Renens 2 Village) et deux endroits avec un service à domicile (état au 1^{er} mai 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. La Municipalité de Renens fait valoir que Renens, qui compte 21 000 habitants, a droit à deux points d'accès desservis. Si l'office de poste de Renens 2 Village venait à être transformé en agence postale, plus rien ne garantit qu'il resterait durablement deux points d'accès desservis. Si l'agence partenaire devait cesser ses activités, il n'y aurait plus qu'un seul point d'accès desservi. Tout d'abord, il convient de signaler qu'en cas de fermeture ou de transfert d'une agence postale, la même procédure s'applique qu'en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste. Cela signifie que la Poste est tenue de mener un dialogue avec les communes concernées et de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1, OPO). Si aucun accord n'est trouvé, la commune concernée peut saisir la PostCom et faire appel de la décision de la Poste (art. 34, al. 3, OPO).
6. Avec cette argumentation, la Municipalité de Renens soulève la question du mode de calcul du droit à disposer de points d'accès desservis : conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO, au moins un point 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 de la couronne d'agglomération, 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). Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, la ville de Renens est une commune-centre de l'agglomération. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations s'applique donc dans ce cas.
7. Le droit à au moins un point d'accès desservi, au sens d'une exigence minimale, et éventuellement complété par d'autres points d'accès en fonction du nombre d'habitants ou d'emplois existe par agglomération et non par commune ou par ville faisant partie de l'agglomération : il doit y avoir « *un point d'accès desservi (office de poste ou agence) ... par agglomération ou pour 15 000 habitants ou emplois* » (voir p. 4 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 Internet de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_20181130_DE). Cela signifie que le droit à un nombre minimum de points d'accès desservis doit être calculé pour l'agglomération lausannoise, à laquelle appartient la ville de Renens, et non pour la seule ville de Renens. La situation n'est différente que pour les villes qui selon la statistique ne font partie d'aucune agglomération. L'agglomération urbaine de Lausanne (ville de Lausanne incluse) compte 296 828 habitants et 217 492 emplois. 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 et donc pas uniquement les offices de poste (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 lausannoise, la ville de Renens incluse. L'exigence légale de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi satisfaite (cf. méthode de mesure, page 6 du rapport explicatif de l'OFCOM).
8. 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_Postverord-

nung-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 3 septembre 2019 (cf. annexe à la présente recommandation), l'OFCOM considère que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement sont respectées.

Spécificités régionales

9. La municipalité de Renens fait valoir que la population de la zone de desserte de l'office de poste de Renens 2 Village devrait se rendre à l'office de poste de Renens 1, peut-être même aux offices de poste d'autres communes. C'est difficile pour les personnes âgées ou handicapées, d'autant plus qu'il n'y a pas de liaisons directes en transports publics entre les deux offices de poste et que le quartier dit du Village se trouve à une certaine distance du centre. La Municipalité de Renens fait en outre valoir qu'en cas de fermeture de l'office de poste Renens 2 Village la fourniture des prestations de service universel dans la commune ou la région n'est plus garantie. Les agences postales offriraient un éventail de prestations moins large qu'un office de poste et ne répondraient plus aux besoins actuels et futurs de la population. L'agence postale ne permet notamment pas d'effectuer des versements en espèces. En outre, le personnel de l'agence postale est moins bien formé. Par conséquent, la qualité des services y est moins bonne que dans un office de poste. L'office de poste doit également être accessible dans les quartiers périphériques de la ville.

Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine également si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO sont respectés, quelles sont les possibilités d'accès à un office de poste dans la région pour les habitants de la commune et dans quelle mesure ces derniers doivent se rendre à un tel office de poste dans le cas concret : étant donné que la Poste veut remplacer l'office de poste Renens 2 Village par une agence postale, les habitants se trouvant dans la zone de desserte de l'office de poste ne doivent se rendre dans un autre office de poste qu'à titre exceptionnel. Il y a quatre offices de poste dans la région : Renens 1 (distant de 870 mètres), Prilly (distant de 1,4 km), Chavannes-près-Renens (distant de 1,5 km) et Lausanne 16 Malley (distant de 1,6 km). Tous ces offices de poste sont accessibles à pied et en transports publics en 20 minutes environ depuis l'office de poste Renens Village 2. Cependant, selon la correspondance, le trajet jusqu'à la poste de Chavannes-près-Renens peut prendre jusqu'à 26 minutes en transports publics. Il existe treize ou sept liaisons directes par heure jusqu'à l'office de poste de Renens 1, à l'aller comme au retour ; pour se rendre à l'office de poste de Prilly, il y a en moyenne trois liaisons avec changement par heure tandis qu'il y a trois à quatre correspondances par heure avec changement pour se rendre à l'office de poste de Chavannes-près-Renens ; enfin il existe au moins onze liaisons directes par heure vers l'office de poste Lausanne 16 Malley. Avec la mise en place d'une agence postale à seulement 130 mètres de l'office de poste, la Poste reste également présente dans le quartier avec un point d'accès desservi.

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'impossibilité d'effectuer des versements en espèces est compensée par la possibilité de les effectuer comme de coutume avec la PostFinance Card et avec les cartes V PAY et Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer des espèces de son propre compte. Quant aux clients commerciaux, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. La Poste Suisse forme son personnel d'agence et contrôle régulièrement la qualité des prestations de l'agence. Compte tenu de l'espace disponible dans la

future agence postale, la PostCom recommande qu'un panneau soit installé au niveau du comptoir invitant les clients qui attendent de respecter une certaine distance de courtoisie par rapport au comptoir.

10. La municipalité de Renens souligne de plus que la Poste est elle-même responsable du faible chiffre d'affaires de l'office de poste de Renens 2 Village : contrairement aux prescriptions de l'art. 33, al. 3, OPO, les heures d'ouverture de l'office de poste de Renens 2 Village n'ont pas été déterminées en fonction des besoins des clients, ce qui a entraîné une perte de chiffre d'affaires avec pour corollaire la fermeture de cet office de poste. En raison des heures d'ouverture réduites, certains clients ont même dû se tourner vers les offices de poste des communes voisines. En effet, les heures d'ouverture de l'office de poste de Renens 2 Village sont restreintes (du lundi au vendredi, de 8h30 à 11h15, et le samedi, de 8h00 à 11h00 ; au total 18,15 heures par semaine). Des heures d'ouverture réduites se traduisent régulièrement par une baisse des volumes. Toutefois, la PostCom peut comprendre que la Poste ne prolonge pas les heures d'ouverture de l'office de poste de Renens 2 Village si elle estime, au vu du contexte, que cette mesure n'entraînerait pas une augmentation substantielle des volumes. L'agence postale prévue sera quant à elle ouverte du lundi au vendredi de 9h00 à 19h00 et le samedi de 9h00 à 12h00 (soit 63 heures par semaine au total). Il s'agit d'une amélioration significative pour la clientèle, particulièrement la population active et les familles.

Certes, la rentabilité insuffisante des 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).

En ce qui concerne les considérations de la Municipalité de Renens quant au potentiel de développement de la ville de Renens, il faut garder à l'esprit que la croissance démographique ne se traduit malheureusement pas nécessairement par une augmentation du nombre d'opérations au guichet des offices de poste.

11. La Municipalité fait valoir que l'office de poste Renens 2 Village est « artificiellement mal noté » parce que la Poste ne peut pas facturer les volumineux mandats de la commune dans le volume de l'office de poste. La PostCom a réexaminé la pratique de la Poste en matière de facturation des envois commerciaux (point III. 8 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 concernant l'office de poste de Vitznau). La Poste applique une règle comptable qu'elle met également en œuvre pour le traitement des paiements pour PostFinance SA sur la base des exigences de la FINMA. Après vérification par la PostCom, cette pratique de la Poste est correcte.

Conclusions

12. La PostCom est impressionnée par l'engagement de la Municipalité de Renens et de ses habitants en faveur du maintien de l'office de poste dans le quartier. À partir de 2012, il y a même eu une association qui soutenait l'office de poste (ADOPRV). Par ailleurs, une pétition munie d'environ 500 signatures a été déposée pour le maintien de l'office de poste de Renens 2 Village. Au vu de ce qui précède, la PostCom conclut que, même après la fermeture de l'office de poste Renens 2 Village, une bonne desserte postale continue d'être garantie à Renens avec une agence postale comme solution de remplacement.

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 Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Municipalité de Renens, Rue de Lausanne 33, Case postale 542, 1020 Renens 1
- 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

Recommandation de l'OFCOM du 3 septembre 2019 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Renens (VD) »



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Renens (VD): position de l'OFCOM du 3 septembre 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 Renens (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 de 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