



Recommandation N°25/2020

du 10 décembre 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Forel (Lavaux) (VD)

Par courrier du 10 décembre 2019, la Poste a informé la commune de Forel (Lavaux) de son intention de fermer l'office de poste de Forel (Lavaux) et de le remplacer par un service à domicile. Dans son courrier du 18 décembre 2019, la commune de Forel (Lavaux) 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 10 décembre 2020.

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 ; RS 783.01) ;
2. la commune de Forel (Lavaux) 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 (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, LPO) ;
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 de Forel (Lavaux) ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune 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 2 mars 2020, celui-ci apporte son soutien à la commune de Forel (Lavaux), tenant à rappeler que le service universel de qualité fait partie de la mission première de la Poste et qu'il ne peut pas être remis en question. Le Conseil d'État regrette la décision d'introduire à Forel (Lavaux) directement un service à domicile, sans qu'aucune autre alternative ne soit proposée. Il aurait souhaité pouvoir s'appuyer sur une carte des offices de poste établie par la Poste avec une vision à 2020, 2030, etc. afin de pouvoir apporter une réponse plus claire et plus argumentée.

Procédure de consultation

2. 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 (art. 34, al. 1, OPO). La Poste a mené au total trois entretiens avec la commune de Forel (Lavaux) pour discuter de l'avenir de la desserte postale à Forel. Elle a proposé aux autorités de la commune voisine, susceptible d'être concernée par la transformation de l'office de poste de Forel en raison de sa proximité géographique, de les intégrer dans la procédure de consultation. Les autorités contactées n'ont toutefois pas manifesté d'intérêt pour une discussion avec la Poste. La Poste a donc 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. Après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office de poste de Forel (Lavaux), qui sera remplacé par un service à domicile, il restera dans la région de planification 2206 (Lavaux) deux offices de poste et une agence postale (état au 1^{er} mars 2020).
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. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales calculée fin 2019 par la Poste pour le canton de Vaud est de 96,31 %. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.
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 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'OFS, la commune de Forel (Lavaux) est une commune de la couronne d'agglomération. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations ne

s'applique donc pas dans le présent cas.

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 8 septembre 2020 (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

7. La PostCom examine également, dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, si les critères d'accessibilité généraux de 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 ; le temps de déplacement nécessaire est toujours calculé à partir de l'office de poste de la commune concernée. À l'avenir, les habitants de Forel (Lavaux) devront chercher les envois avec avis de retrait à l'office de poste de Savigny. L'office de poste de Savigny est situé à 3,7 km de celui de Forel (Lavaux). Avec les transports publics, il faut compter environ 8 minutes pour se rendre de l'office de poste de Forel (arrêt Forel [Lavaux], Cornes de cerf) à celui de Savigny, trajet à pied nécessaire inclus. En semaine, il y a une liaison par heure durant les heures d'ouverture de l'office de poste de Savigny. Le trajet en voiture est d'environ cinq minutes. L'office de poste de Mézières est situé à 6,2 km de celui de Forel (Lavaux). Avec les transports publics, il faut compter 14 à 18 minutes pour s'y rendre, parcours à pied inclus. Le trajet en voiture est d'environ sept minutes. Par ailleurs, il y a encore dans les environs l'office de poste d'Oron-la-Ville à 6,2 km de distance. Pour s'y rendre avec les transports publics, il faut prendre une correspondance, et le trajet (parcours à pied inclus) depuis l'office de poste de Forel (Lavaux) dure plus de 30 minutes, contre 7 minutes en voiture.
8. La commune de Forel (Lavaux) est d'avis que le recul de l'utilisation n'est pas à lui seul déterminant pour le réexamen de l'office de poste. Elle exige que l'office de poste continue d'être exploité jusqu'à ce qu'une solution d'agence postale soit trouvée. Selon la procédure définie à l'art. 34 OPO, la PostCom peut examiner les circonstances et raisons de la fermeture ou du transfert d'offices de poste ou d'agences postales uniquement sur la base de critères bien définis : en vertu de l'art. 34, al. 5, let. a à c, OPO, elle examine si la Poste a respecté les prescriptions relatives à la consultation des communes concernées et à l'accessibilité. La PostCom contrôle en outre si la décision de la Poste tient suffisamment compte des spécificités régionales.
9. Concernant les spécificités régionales, il existe différentes catégories de communes : il existe des communes qui ne possèdent plus aucune « infrastructure pour la vie quotidienne ». En clair, il n'y a plus aucun magasin, ni restaurant, ni café, ni banque, ni salon de coiffure. Les habitants de telles communes doivent se rendre en ville ou dans une autre commune plus grande. À l'inverse, il existe des communes qui disposent d'« infrastructures pour la vie quotidienne ». Il est possible d'y acheter des articles de première nécessité, il y a des cafés, des restaurants, des salons de coiffure, etc. Dans ces communes, les habitants peuvent, s'ils le souhaitent, se tourner entièrement ou partiellement vers la commune elle-même pour leurs besoins quotidiens.
10. La catégorie de commune n'est pas seulement pertinente pour savoir s'il y a de bonnes chances d'y trouver un partenaire d'agence. Elle fait aussi partie des spécificités régionales, dont la Poste doit tenir compte pour la desserte postale : du moment que les habitants doivent se rendre de toute façon dans une autre commune ou en ville pour leurs besoins quotidiens, ce paramètre fait partie

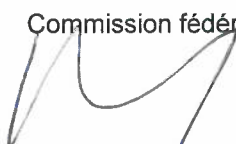
des spécificités régionales dont la Poste ose tenir compte. Dans ce cas, on est en droit d'attendre de la population de la commune qu'elle effectue ses opérations postales soit dans le cadre du service à domicile, soit dans la commune où elle effectue ses achats. Si, en revanche, une commune dispose d'une infrastructure qui permet à la population de ne pas dépendre complètement d'autres communes pour ses besoins quotidiens et de pouvoir solliciter – du moins en partie – les services de sa propre commune, ce paramètre fait également partie des spécificités régionales dont la Poste doit tenir compte lorsqu'elle décide de la desserte postale. Dans les communes où les habitants peuvent facilement satisfaire sur place leurs besoins quotidiens en raison de la gamme de services existants, l'aménagement d'une agence postale est la solution prioritaire pour remplacer l'office de poste. Si, faute de partenaire d'agence, la Poste entend introduire un service à domicile, les exigences en la matière sont alors plus strictes. Dans ces cas et compte tenu des spécificités régionales, il n'est pas adéquat d'introduire simplement un service à domicile, faute de partenaire d'agence, sans autres précisions ni vérifications. Même l'introduction d'un service à domicile à titre de solution provisoire ne convainc alors pas. Au besoin, la Poste devrait même envisager dans ces cas de continuer d'exploiter l'office de poste au titre d'une solution provisoire, éventuellement en réduisant les heures d'ouverture, tant qu'elle n'a pas trouvé de partenaire d'agence.

11. Forel (Lavaux) est une commune vaudoise de taille moyenne comptant quelque 2000 habitants et 960 emplois (données de 2017). La commune abrite de petites épiceries, un restaurant, des cafés et des salons de coiffure. L'aménagement d'un magasin d'alimentation au centre de la commune est en projet. La commune voisine de Savigny compte plusieurs commerces de détail de différentes tailles, une pharmacie, etc. On peut supposer qu'une partie de la population de Forel (Lavaux) se rend au moins parfois à Savigny pour ses achats. Cependant, on ne saurait soutenir que la population de Forel (Lavaux) doit se rendre exclusivement dans d'autres communes pour ses achats quotidiens. Au nombre des spécificités régionales dont la Poste doit tenir compte figure le fait qu'en l'espèce, la population de Forel (Lavaux) puisse trouver sur place dans la commune les articles indispensables au quotidien. Ces spécificités régionales suggèrent que la Poste devrait continuer à proposer un point d'accès desservi dans la commune. Compte tenu de cette situation régionale, les projets de la Poste d'introduire un service à domicile, du moins temporairement, ne semblent pas être une bonne solution pour la desserte postale de la commune. La PostCom recommande donc à la Poste de ne pas fermer l'office de poste Forel (Lavaux) tant qu'une solution d'agence ne peut pas être réalisée dans la commune. Au besoin, la Poste pourrait réaliser certaines économies en réduisant les heures d'ouverture de manière appropriée. Le cas échéant, elle trouvera aussi des tiers intéressés à une utilisation conjointe du local de l'office de poste. Si aucune solution d'agence concrète ne se profile dans un délai raisonnable et au plus tôt deux ans après la notification de la présente recommandation, la Poste pourra reconsidérer le remplacement de l'office de poste par un service à domicile.


IV. Recommandation

La PostCom recommande à la Poste de renoncer à la fermeture de l'office de poste Forel (Lavaux) et à son remplacement par un service à domicile jusqu'à ce qu'elle puisse mettre en place une agence postale comme solution de remplacement. Si aucune solution d'agence concrète ne se profile dans un délai raisonnable et au plus tôt deux ans après la notification de la présente recommandation, la Poste pourra reconsidérer le remplacement de l'office de poste par un service à domicile.

Commission fédérale de la poste PostCom



Géraldine Savary
Présidente



Michel Noguet
Responsable du secrétariat

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorffallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Forel (Lavaux), Municipalité, Rte de Vevey 1, case postale 52, 1072 Forel (Lavaux)
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Canton de Vaud, Département de l'économie, de l'innovation et du sport, rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Annexe

Avis de l'OFCOM du 8 septembre 2020 concernant le « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Forel (VD) »



Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Forel (VD): position de l'OFCOM du 8 septembre 2020

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 et 1^{bis}, 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 Forel, dans le canton de Vaud par un service à domicile.

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. Par conséquent, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente de chaque canton en 20 minutes, à pied ou par les transports publics (art. 44, al. 1, OPO). 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.

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 d'un office de poste. Dans l'optique des prestations en matière de service de paiements, il convient de noter de manière générale que le remplacement d'un office de poste par un service à domicile n'entraîne pas de diminution importante des prestations du service universel tant que la Poste maintient ses prestations de paiement en espèces dans le cadre du service à domicile (versements en espèces sur le compte ou sur le compte d'un tiers et retraits d'espèces) et que la distribution à domicile demeure garantie à tous les ménages de la région concernée. Un tel format respecte les exigences de l'art. 44 OPO.

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Vaud étaient accessibles à 97.5 % de la population résidente permanente en 20 minutes. Outre les offices de poste en régie propre, les services de paiement et de versement en espèces au domicile du client ainsi que le service à domicile sont également pris en compte. Les dispositions de l'OPO (état au 1.1.2019) étaient respectées.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste