



## Recommandation N° 24/2020

du 10 décembre 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Genève 11 Rue du Stand

Par courrier du 10 décembre 2019, la Poste a informé la Ville de Genève de son intention de fermer l'office de poste Genève 11 Rue du Stand sans solution de remplacement. Dans son courrier du 18 décembre 2019, la Ville de Genève 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) ;
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<sup>bis</sup>, 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 Ville de Genève ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Ville de Genève a pu se prononcer. Depuis le 1<sup>er</sup> 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. Dans sa prise de position du 24 janvier 2020, le canton de Genève soutient la Ville de Genève et souligne qu'aucun office de poste ne devrait être fermé sans l'approbation de la commune concernée.

#### Procédure de consultation

2. La Ville de Genève soutient que la Poste n'expose pas clairement ses intentions. Les discussions auraient été menées offices par office, sans que jamais le plan d'ensemble ne soit abordé. Les documents indiquent que la Poste a mené avec la Ville de Genève au total cinq entretiens entre novembre 2017 et septembre 2019. Les quatre premiers ont essentiellement porté sur le projet de transfert de l'office de poste Genève 13 Charmilles, ce qui ressort clairement de l'objet cité en titre des procès-verbaux correspondants. Toutefois, au cours de ces discussions, la Poste a également présenté ses différents projets pour le réseau d'offices de poste de la ville de Genève. Le premier échange a été consacré principalement au transfert de l'office de poste Genève 13 Charmilles. Lors du deuxième entretien, les raisons de la fermeture prévue de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand ont également été abordées. Les représentants de la Ville ont alors proposé que la Poste essaie d'obtenir une réduction de loyer auprès du propriétaire. Les représentants de la Poste ont répondu qu'ils considéraient cette démarche comme vouée à l'échec. La Poste a tenté de convenir d'une solution globale avec la Ville de Genève pour tous les offices de poste de la ville concernés par un changement, mais cette démarche a finalement échoué. Lors du troisième entretien, la Poste a annoncé à la Ville de Genève qu'une décision concernant l'office de poste Genève 11 Rue du Stand lui serait notifiée prochainement. Si la Poste a indiqué que le troisième entretien visait à faire avancer le dossier Genève 13 Charmilles, le quatrième entretien a davantage porté sur l'ensemble des offices de poste en ville de Genève concernés par un changement. Dans le cadre de ces quatre entretiens, des points généraux relatifs à la restructuration du réseau d'offices de poste prévue par la Poste ont également été abordés. À la demande de la Ville de Genève, un cinquième entretien portant exclusivement sur l'office de poste Genève 11 Rue du Stand a ensuite été organisé le 11 septembre 2019.
3. Grâce notamment à ce dernier entretien, la Poste a rempli les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO concernant la procédure de consultation pour la fermeture de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand. Toutefois, la PostCom peut comprendre que le Conseil administratif ne soit pas satisfait de cette procédure de consultation. Celle-ci semble désordonnée, et l'on peut concevoir que les autorités de la ville n'aient pas toujours compris sur quels offices de poste la procédure portait réellement. Dans ce contexte, la critique de la Ville de Genève concernant la procédure de consultation menée avec la Poste est compréhensible.  
La PostCom salue le fait que la Poste coordonne les procédures de consultation lorsque plusieurs offices de poste d'une même commune ou d'une même ville sont concernés par un changement. Il est logique de considérer la desserte postale dans son ensemble, en particulier dans les villes, et d'aborder ce sujet avec l'autorité compétente. Cependant, la Poste devrait élaborer un concept pour cette forme de consultation et en discuter avec l'autorité communale compétente. Il convient de préciser dans ce concept quels offices de poste sont concernés par un changement et donc inclus dans la procédure de consultation. En outre, le concept doit présenter les différentes étapes de la consultation. Il faut également mentionner pour chaque entretien les offices de poste sur lesquels les discussions portent. Avec un tel concept, aussi bien la Poste que les représentants des autorités

devraient avoir une vue d'ensemble de la progression des discussions et de l'avancement de la procédure.

### Prescriptions d'accessibilité

4. La Ville de Genève souligne que la fermeture de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand mettrait en péril l'offre de prestations en ville de Genève, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Selon elle, les prescriptions d'accessibilité fixées aux art. 33 et 44 OPO ne sont pas respectées.
5. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Après la fermeture sans solution de substitution de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand, la mise en œuvre du projet de remplacement de l'office de poste Perly par une agence postale et le remplacement de l'office de poste Croix-de-Rozon par un service à domicile, il resterait dans la région de planification 2501 (Genève) 46 offices de poste et 20 agences postales. S'ajoutent à cela quatre automates My Post 24, le point clientèle commerciale en self-service prévu à Genève, rue du Stand, et onze points de retrait PickPost (état au 1<sup>er</sup> mars 2020).
6. 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 par la Poste pour le canton de Genève est de 99,56 %. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.
7. Conformément à l'art. 33, al. 5<sup>bis</sup>, 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 multi-orientée 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). L'agglomération de Genève 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<sup>bis</sup>, OPO s'applique donc. L'agglomération de Genève comprend environ 480 200 habitants et 360 950 emplois. Le nombre de points d'accès nécessaires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). En l'occurrence, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. Au total, l'agglomération genevoise a donc droit à 33 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<sup>bis</sup>, OPO). Actuellement, la Poste propose 58 points d'accès desservis dans l'agglomération de Genève. Si l'office de poste Genève 11 Rue du Stand est fermé sans solution de remplacement, l'exigence de l'art. 33, al. 5<sup>bis</sup>, OPO sera toujours respectée.
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\\_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben\\_20181130\\_FR.pdf](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 15 octobre 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

10. La Ville de Genève fait valoir que la Poste n'a pas pris en compte les particularités de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand. La Poste a invoqué la proximité des offices de poste Genève 3 Rive et Genève 8 Jonction pour justifier la fermeture sans solution de remplacement de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand. Cependant, selon les informations fournies par la Poste, ces deux offices de poste ne sont garantis que jusqu'à fin 2020. Les représentants de la poste ont également précisé que les coûts d'exploitation élevés de l'office de poste étaient une autre raison justifiant sa fermeture. Or, selon la Ville, la Poste n'aurait jamais essayé de mettre en place des mesures visant à réduire ces coûts. En particulier, elle n'aurait jamais cherché des locaux dont le loyer serait plus bas. En outre, l'agenda de la Poste serait peu transparent. La Ville aurait appris que la Poste prévoyait également de fermer l'office de poste Genève 17 Malagnou, avant de revenir sur cette décision et de garantir cet office de poste jusqu'à fin 2020.
11. Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO sont respectés, 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 : en l'occurrence, trois offices de poste (Genève 3 Rive, Genève 8 Jonction et Genève 1 Mont-Blanc) sont accessibles en 9 à 12 minutes en moyenne depuis l'office de poste Genève 11 Rue du Stand. Les liaisons de bus sont assurées à des intervalles de quelques minutes. Ces trois offices de poste situés à proximité sont également accessibles à pied en 10 à 12 minutes environ depuis l'office de poste Genève 11 Rue du Stand. Pour les clients commerciaux, un point clientèle commerciale en self-service doit être mis en place dans le quartier. Par ailleurs, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. Un automate My Post 24 doit également être installé dans le quartier.
12. Les trois offices de poste susmentionnés sont garantis jusqu'à fin 2020, c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois. Il est compréhensible que les villes et les communes souhaitent une sécurité de planification. Toutefois, la PostCom n'est pas habilitée à vérifier ce critère. En vertu de l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom examine dans le cadre d'une recommandation :
  - si la Poste a respecté les critères fixés à l'al. 1 [critères concernant la procédure de consultation] ;
  - si les prescriptions des art. 33 et 44 relatives à l'accessibilité [critères concernant l'accessibilité aux prestations postales et au services de paiement] sont respectées ;
  - si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales.

Selon le rapport explicatif du DETEC du 29 août 2012 relatif à l'ordonnance sur la poste (publié sur le site de la PostCom sous <https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-F-20120829.pdf>), « le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale » peuvent par exemple être des spécificités régionales. Sur la base de cette disposition, la PostCom ne peut pas, par exemple, contrôler si la Poste avait la possibilité de réduire les coûts d'exploitation d'un office de poste en prenant des mesures appropriées. De même, le besoin des communes et des villes de bénéficier d'une meilleure sécurité de planification ne fait pas partie des critères que la PostCom peut examiner lorsqu'elle émet des recommandations conformément aux exigences de l'OPO. Cependant, la Ville de Genève a la possibilité de s'adresser à la PostCom également concernant des décisions futures de la Poste liées à la fermeture et au transfert d'offices de poste et d'agences postales dans la ville. La PostCom vérifiera alors à nouveau que la mesure soit conforme aux dispositions légales.

#### IV. Recommandation

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer à garantir un service postal universel 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 :

Dans les cas où plusieurs offices de poste d'une même commune ou d'une même ville sont concernés simultanément par un changement, la PostCom recommande à la Poste d'élaborer un concept pour la procédure de consultation et d'en discuter avec l'autorité communale compétente.

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
- Ville de Genève, Conseil administratif, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, Case postale 3983, 1211 Genève 3
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- République et canton de Genève, Département de la sécurité, Place de la Taconnerie 7, 1204 Genève

#### Annexe

Avis de l'OFCOM du 15 octobre 2020 « Fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue Stand (GE) »



## Fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue du Stand (GE): position de l'OFCOM du 15 octobre 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<sup>bis</sup>, 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 projet de fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue du Stand, dans le canton de Genève.

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.

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Genève étaient accessibles à 99.7 % 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.

Etant donné que la Poste n'est pas tenue de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans un cas concret, sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation d'un office de poste. De manière générale, il faut relever que, selon la situation de la desserte postale régionale, la fermeture sans solution de substitution d'un office de poste peut engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiements, du moins pour certains ménages.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

  
Annette Scherrer  
Cheffe de la section Poste