



Recommandation N° 7/2020

du 7 mai 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Martigny 2 Bourg VS

Par courrier du 3 juillet 2018, la Poste a informé la Ville de Martigny de son intention de fermer l'office de poste Martigny 2 Bourg et de le remplacer par une agence postale avec guichet. Par courrier du 30 juillet 2018, la ville de Martigny s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier le 7 mai 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^{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 Ville de Martigny ayant saisi la PostCom, la Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Ville de Martigny 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 du Valais à lui remettre une prise de position. Le canton du Valais y a renoncé.

Procédure de consultation

2. Il ressort du dossier que la Ville de Martigny voulait porter la décision devant la PostCom déjà dans le cadre du dialogue en cours entre elle et la Poste. Elle ne voulait pas entrer en matière sur des partenaires d'agence possibles avec la Poste avant d'avoir reçu une prise de position de la PostCom. Certes, la PostCom peut comprendre que les autorités communales souhaitaient disposer d'un avis général quant à l'admissibilité de la transformation de l'office de poste planifiée par la Poste avant d'entamer avec elle une discussion sur les éventuelles solutions de remplacement. Cependant, cette possibilité n'est pas prévue dans l'OPO. En vertu de l'art. 34, al. 1, OPO, la Poste est tenue de consulter les 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. La Poste ne peut notifier une décision aux communes concernées que si les parties ne parviennent pas à un accord. Les autorités des communes concernées peuvent alors saisir la PostCom dans les 30 jours suivant la communication de la décision de la Poste (art. 34, al. 3, OPO). Sans connaître la solution de remplacement prévue, la PostCom ne peut pas émettre de recommandation concernant l'admissibilité de la fermeture ou du transfert planifié d'un office de poste ou d'une agence postale ; en effet, les critères examinés par la PostCom, notamment les prescriptions relatives à l'accessibilité ou la prise en compte des spécificités régionales, dépendent entre autres de la solution de remplacement choisie. Lorsque les autorités communales doutent de la recevabilité de la mesure planifiée par la Poste, elles peuvent cependant entamer un dialogue sur une solution de remplacement. Une telle approche ne sera pas interprétée comme un comportement contradictoire ou même comme une acceptation de la mesure prévue par la Poste, même si les communes décident ultérieurement de contester la recevabilité de cette mesure au moyen d'une procédure devant la PostCom. Le droit de saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO, n'est refusé que si les autorités communales ont signé une « lettre de consentement », c'est-à-dire une solution d'accord avec la Poste dans laquelle elles renoncent explicitement à saisir la PostCom (cf. ch. III. 8 de la recommandation 18/2018 du 6 décembre 2018 en l'affaire office de poste Mümliswil SO).

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 2307 (Martigny-Entremont), il existe, après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office de Martigny 2 Bourg en une agence postale, huit offices de poste et seize

agences postales (y compris celle du quartier du Bourg). S'ajoutent à cela deux points de retrait PickPost (état au 31.03.2020).

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 résidente 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 du Valais est de 92,1 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est ainsi atteint.
5. 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 l'Office fédéral de la statistique ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un autre point d'accès desservi 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 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). Martigny est le chef-lieu du district du même nom dans le canton du Valais. La superficie de la commune est de près de 25 km². Martigny est la deuxième plus grande ville du canton du Valais, après Sion, et est définie comme 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. L'agglomération de Martigny compte environ 20 470 habitants ainsi que 14 000 emplois (ville de Martigny comprise). Le nombre de points d'accès nécessaires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). Dans l'agglomération de Martigny, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. Au total, cette agglomération a droit à deux 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 trois points d'accès desservis dans l'agglomération de Martigny. Deux de ces points d'accès sont situés dans la ville de Martigny : les agences de poste Martigny 1 et Martigny 2 (ou à l'avenir l'agence postale prévue dans le quartier du Bourg). Le troisième point d'accès desservi est l'agence postale à Martigny-Croix (commune de Martigny-Combe). La prescription de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi satisfaite (pour la méthode de mesure, voir p. 4 du 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 ; publié sur le site de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf).
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-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 23 avril 2020 (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 dans chaque cas et sous l'angle des spécificités régionales, de quelles possibilités les habitants de la commune disposent pour accéder à un office de poste dans la région et dans quelle mesure se rendre à un tel office de poste est vraiment nécessaire dans le cas concret : l'office de poste Martigny 1 se trouve à 1,5 km de l'office de poste Martigny 2 Bourg. Le temps de trajet entre les deux offices de poste est de dix minutes avec le bus, y compris les trajets à pied nécessaires. Il existe deux liaisons de bus par heure. Le trajet en voiture est de quatre minutes.
8. La ville a fait valoir dans sa requête que le bâtiment dans lequel se trouvait l'office de poste était idéalement situé et qu'il avait été construit à la demande de la Poste. Il est nettement plus facile d'accéder à l'office de poste Martigny 2 Bourg qu'à l'office de poste Martigny 1. Le volume de prestations de l'office de poste en hausse témoignerait du développement du quartier du Bourg et d'une augmentation de la population. De plus, une modification de la signalisation dans la Rue du Bourg aurait pour conséquence que les automobilistes auraient plus de difficultés à atteindre l'agence postale qu'actuellement. En effet, il ressort du dossier de la Poste que l'office de poste Martigny 2 est très accessible pour les automobilistes. Cependant, de nombreuses places de stationnement sont également disponibles derrière l'office de poste Martigny 1. De plus, il y a à proximité un parking souterrain, à la Coop. L'agence postale désignée dans le magasin d'alimentation PAM 13 Etoiles n'est qu'à 200 mètres de l'office de poste Martigny 2 Bourg. Elle est accessible de plain-pied. La porte doit être ouverte manuellement. Il y a des places de stationnement devant l'agence postale désignée qui est accessible par les transports publics et se trouve à une minute à pied de l'arrêt de bus. De plus, l'agence propose des heures d'ouverture nettement plus longues que l'office de poste Martigny 2 Bourg (51,5 heures par rapport à 32 heures par semaine).
9. Lors des procédures de consultation des communes, la Poste indique régulièrement les volumes de prestations postales que l'office de poste a traité ces dernières années dans les catégories versements, envois avisés, lettres et colis. Ces chiffres reflètent l'utilisation de l'office de poste. La révélation du recul d'utilisation peut justifier auprès des autorités communales les démarches entreprises par la Poste. La ville de Martigny argumente que les volumes de l'office de poste Martigny 2 Bourg sont en hausse. En effet, les volumes de lettres et de colis ont augmenté pendant la période de comparaison de 2010 à 2017. La PostCom peut concevoir que la ville de Martigny, au vu de ces chiffres, ne comprenne pas la nécessité d'agir invoquée par la Poste. Toutefois, les prescriptions légales pour le réseau d'offices de poste et d'agences postales ne se basent pas sur la rentabilité des offices de poste, mais sur la desserte postale sous la forme d'un réseau d'offices de poste et d'agences postales couvrant l'ensemble du pays (art. 33 OPO). De ce point de vue, il est compréhensible que dans les conditions-cadres actuelles, la Poste ne souhaite pas maintenir l'exploitation de deux offices de poste n'étant éloignés l'un de l'autre que de 1,5 km. Au vu des conditions actuelles, elle privilégie une combinaison d'un office de poste et d'une agence postale. 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. 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. Régulièrement, la Poste prend directement contact avec les clients commerciaux pour convenir avec eux de solutions individuelles. L'exploitation d'une agence postale avec un guichet est prévue dans le quartier du Bourg. Cela signifie que les clients postaux

seront servis au guichet. En mettant en place un guichet, la Poste tient compte des volumes de l'office de poste Martigny 2 Bourg. Afin d'améliorer la discrétion dans l'agence postale, il est néanmoins recommandé à la Poste d'installer si possible un panneau au guichet qui invite les clients attendant leur tour à respecter une certaine distance. A noter que la PostCom ne peut pas examiner la rentabilité des offices de poste. Les critères d'examen pour la PostCom sont, en vertu de l'art. 34, al. 5, let. a à c, OPO, que la Poste a respecté les prescriptions relatives à la consultation des communes concernées et à l'accessibilité, et que sa décision tient suffisamment compte des spécificités régionales.

Enjeux régionaux

10. La ville de Martigny argumente que l'office de poste Martigny 2 Bourg desservait également les communes voisines (notamment les pendulaires de Bovernier, Martigny-Combe et Vollèges ainsi que les pendulaires de la vallée d'Entremont et de la vallée de Bagnes). Pour les communes voisines, l'office de poste Martigny 2 Bourg serait accessible plus aisément que l'office de poste Martigny 1. Du point de vue de la ville de Martigny, la transformation de l'office de poste en une agence postale entraînerait une réduction sensible du service public. La population ne pourrait plus profiter de prestations postales dans un office de poste à proximité et doté de généreuses possibilités de stationnement, sans pénétrer dans la localité.

La fonction qu'assume l'office de poste Martigny 2 Bourg pour la desserte des communes voisines est une spécificité régionale. La transformation d'un office de poste en une agence postale peut également offrir des avantages, en particulier pour les localités dans les environs qui bénéficient d'un service à domicile ou pour les ménages qui doivent retirer leurs envois avec avis de retrait. Les habitants ou les exécutifs des communes concernées sont finalement les seuls en mesure de décider si les avantages ou les inconvénients de la solution de remplacement l'emportent. La Poste a proposé le dialogue aux autorités de toutes les communes voisines concernées qui ont renoncé à saisir la PostCom. La PostCom respecte le consensus trouvé entre la Poste et les communes voisines et part du principe que la solution de remplacement, c.-à-d. l'agence postale dans le magasin d'alimentation 13 Etoiles PAM du quartier du Bourg, tient suffisamment compte des besoins des communes voisines (cf. à ce propos ch. III, 4 de la recommandation 17/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire office de poste Melchnau). En ce qui concerne la desserte des communes voisines, la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales.

Conclusions

11. La Poste remplit toutes les prescriptions de l'OPO relatives à l'accessibilité, même après la transformation de l'office de poste Martigny 2 Bourg en une agence postale. L'office de poste Martigny 1, plus grand et clairement plus fréquenté, n'est qu'à 1,5 km. Avec la mise en place d'une agence postale avec guichet, la Poste tient suffisamment compte des besoins des habitants du quartier du Bourg. Afin d'améliorer la discrétion dans l'agence postale, il est néanmoins recommandé à la Poste d'installer si possible un panneau au guichet qui invite les clients attendant leur tour à respecter une certaine distance.

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



Géraldine Savary
Présidente



Michel Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- La Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Ville de Martigny, Greffe municipal, Hôtel de Ville, case postale 176, 1920 Martigny 1
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'économie, de l'énergie et du territoire, Place de la Planta 3, 1950 Sion

Annexe

Prise de position de l'OFCOM du 23 avril 2020 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Martigny-Bourg (VS) ».

Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Martigny (VS): position de l'OFCOM du 23 avril 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 Martigny 2 Bourg (canton du Valais) 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 règlementé 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 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 de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée (art. 44, al. 1^{bis}, OPO). Dans ce cas, la Poste propose également, sur une base volontaire, des services de versement en espèces au domicile du client. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

Référence: 383/1000345032

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton du Valais étaient accessibles à 94.7 % 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.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste

Digital signiert von
Scherrer Annette DMV6YI
2020-04-21 (mit
Zeitstempel)