



Recommandation N° 19/2021

du 9 décembre 2021

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Lausanne 1 Dépôt

Par courrier du 28 avril 2021, la Poste a informé la Ville de Lausanne de son intention de fermer l'office de poste de Lausanne 1 Dépôt sans le remplacer par un point d'accès desservi. Dans son courrier du 20 mai 2021, la Municipalité de la Ville 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 9 décembre 2021.

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 (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 Lausanne ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Municipalité de la Ville 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 12 octobre 2021, le canton de Vaud soutient la Ville de Lausanne dans son engagement en faveur de l'office de poste Lausanne 1 Dépôt, souhaitant que la Poste présente une stratégie avec une vision non seulement jusqu'en 2020, mais aussi jusqu'en 2030 et au-delà.

Procédure de consultation

2. Entre octobre et décembre 2020, la Poste a mené deux entretiens avec la Ville de Lausanne pour discuter de l'avenir de la desserte postale à Lausanne 1 Dépôt. Par courrier du 18 décembre 2020, la Ville de Lausanne a déclaré s'opposer à la fermeture de l'office de poste Lausanne 1 Dépôt sans solution de substitution et attendre la décision de la Poste. Même si la procédure de dialogue a été de courte durée, étant donné que la Ville de Lausanne n'était pas intéressée à poursuivre le dialogue avec la Poste, cette dernière a néanmoins rempli les exigences 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 des projets de transformation des offices de poste de St-Sulpice et de Lausanne Bergières, qui seront remplacés chacun par une agence postale, ainsi que du projet de fermeture de l'office de poste Lausanne 1 Dépôt sans solution de remplacement, il restera dans la région de planification 2201 (Lausanne) 23 offices de poste et 21 agences postales (état au 01.07.2021).
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 2020 par la Poste pour le canton de Vaud est de 96,77 %. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.
5. Selon 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). La ville de Lausanne est définie comme une commune-centre d'agglomération (centre principal) de l'agglomération lausannoise. Le critère de densité pour les zones urbaines et les agglomérations selon l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO s'applique donc dans le présent cas. L'agglomération de Lausanne comprend environ 304 100 habitants et 224 850 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 lausannoise a donc droit à 21 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 exploite 45 points d'accès desservis dans l'agglomération lausannoise (26 offices de poste et 19 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-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 9 novembre 2021 (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 Poste a reçu un avis de résiliation de bail pour les locaux de l'actuel office de poste. Elle n'entend pas rechercher de nouvel emplacement pour l'office de poste de la gare. En raison de la baisse de la demande de prestations postales à cet endroit et de la rentabilité insatisfaisante qui en résulte, la Poste a l'intention de fermer l'office de poste de Lausanne 1 Dépôt sans le remplacer. Toutefois, elle a installé une filiale en self-service à la gare (Place de la Gare 10), à environ 300 m de l'office de poste de la gare, à un emplacement stratégique dans le flux de piétons. Les prestations de base y sont proposées 24h/24. La Poste indique dans son dossier que le local comprend des automates à versements, un Postomat, un automate à colis My Post 24, une boîte aux lettres et une photocopieuse. Les clients peuvent y déposer des lettres et des colis et y retirer des envois. Il est possible d'y effectuer des paiements non seulement au moyen de la PostFinance Card, mais également avec des cartes de débit bancaires. Le retrait d'espèces y est possible avec la PostFinance Card. La filiale en self-service a été inaugurée en août 2021. Il s'agit d'un projet pilote, qui, selon le dossier de la Poste, devrait durer jusqu'en 2023 au moins.

La PostCom salue le fait que la Poste teste des solutions innovantes pour la desserte postale. Étant donné cependant que le projet pilote de la Poste n'a pas le caractère d'une offre définitive, la filiale

en self service ne doit pas être considérée comme une « solution de remplacement » pour l'office de poste Lausanne 1 Dépôt. C'est pourquoi il ne s'agit pas de prendre position quant au projet de « filiale en self service ».

8. La Ville de Lausanne fait valoir que les offices de poste fournissent de précieuses prestations et que leur fermeture affaiblit le service public. Les milieux défavorisés seraient les 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. 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 Ville de Lausanne aimerait conserver un service de haute qualité pour ses habitants. La PostCom respecte les réflexions politiques de la Municipalité de Lausanne et son engagement au service de l'ensemble de sa population. Cependant, elle ne peut prendre en compte de telles réflexions en raison de son pouvoir d'examen conféré par l'art. 34, al. 5, OPO. En l'occurrence, aucune agence postale n'est introduite au titre de solution de substitution. C'est la raison pour laquelle, la PostCom n'entrera pas en matière sur les explications formulées à cet égard dans la requête de la Ville de Lausanne.
9. Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine donc 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 : L'office de poste le plus accessible depuis celui de Lausanne 1 Dépôt est celui de Lausanne 2 St-François. Il faut compter 5 à 8 minutes à pied et avec les transports publics (trajet à pied inclus) pour s'y rendre. À pied, le trajet entre l'office de poste Lausanne 1 Dépôt et celui de Lausanne 2 St-François est de 490 m. Toutefois, il faut compter environ 10 minutes, car il y a une montée. Le retour se fait facilement en quelque 6 minutes. Il est possible de rejoindre l'office de poste Lausanne 17 Riponne avec les transports publics en changeant une fois de correspondance. Il faut alors compter 8 à 13 minutes pour y aller (trajet à pied inclus) et 10 à 14 minutes pour en revenir. Enfin, l'office de poste Lausanne 3 Cour est accessible avec les transports publics et à pied en 9 à 13 minutes pour y aller et 13 à 18 minutes au retour. Plus spécifiquement, la proximité de l'office de poste Lausanne 2 St-François fait qu'il est toujours possible d'accéder facilement à un office de poste. Compte tenu du réseau d'offices de poste qui reste dense dans les environs immédiats, on peut affirmer que la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales, même si elle ferme l'office de poste de Lausanne 1 Dépôt sans le remplacer par un autre point d'accès desservi.
10. La Ville de Lausanne relève que la planification de la Poste ne prendrait pas en compte le développement prévu, notamment de certains quartiers dont la population devrait augmenter de plusieurs milliers d'habitants ces prochaines années. Enfin, elle s'étonne que la Poste n'ait pas tenu compte de la croissance du commerce en ligne et donc de la distribution des colis. 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. La rentabilité négative d'un office de poste incite certes dans les faits régulièrement la Poste à procéder à un réexamen. Toutefois, les exigences légales concernant le développement du réseau postal 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). En d'autres termes, cela signifie que, d'un point de vue juridique, la rentabilité suffisante ou insuffisante des offices de poste n'est pas un critère pour le maintien ou la fermeture d'offices de poste spécifiques (voir ch. III. 3a de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en

l'affaire office de poste de Schänis SG ou ch. III. 4 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 en l'affaire office de poste d'Uettligen BE). La Poste pourrait même fermer des offices de poste économiquement rentables, à condition qu'elle respecte les exigences de l'art. 33 OPO ainsi que toutes les autres directives concernant la fermeture d'offices de poste. La PostCom ne peut pas non plus examiner la rentabilité de l'office de poste dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO.

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.

Commission fédérale de la poste PostCom



Anne Seydoux-Christe
Présidente



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
- Canton de Vaud, Département de l'économie, de l'innovation et du sport, rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Annexe

Avis de l'OFCOM du 9 novembre 2021 „ Fermeture de l'office de poste Lausanne 1 Dépôt et ouverture d'un office de poste entièrement automatisé "



Fermeture de l'office de poste de Lausanne 1 Dépôt position de l'OFCOM du 9 novembre 2021 et ouverture d'un office de poste entièrement automatisé

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 projet de fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Lausanne, dans le canton de Vaud.

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 2020, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Vaud étaient accessibles à 97,8 % 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 1.1.2021) 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.

Dans le cas présent, l'office de poste fermé n'est pas remplacé par un autre point d'accès desservi. Toutefois, à titre d'offre additionnelle, la Poste teste pour la première fois, dans le cadre d'un projet pilote, un office de poste entièrement automatisé, situé à proximité immédiate de l'ancien office. A l'heure actuelle, il est impossible de déterminer dans quelle mesure l'office de poste entièrement automatisé permettra d'absorber/compenser une éventuelle baisse de qualité résultant de la disparition de l'office de poste. Du point de vue du service universel en matière de services de paiement, le fait que l'office de poste entièrement automatisé prévienne le réseau d'accès et contribue ainsi à une couverture plus large de l'offre de services de paiement peut généralement être

considéré comme positif. La législation postale permet à la Poste de garantir de diverses manières l'accès aux services de paiements. La Poste peut ainsi adapter ses services au progrès technologique et les fournir autrement que sous forme de points d'accès desservis. Le respect des exigences en matière d'accessibilité prévues dans l'OPO garantit que les services de paiement en espèces peuvent être assurés dans des offices de poste avoisinants ou, à défaut, à domicile.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Digital signiert von Scherrer Annette
DMV6YI
Biel/Bienne, 2021-11-09 (mit Zeitstempel)

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste