Recommandation N° 6/2021

du 6 mai 2021

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Perly GE

Par courrier du 17 décembre 2019, la Poste a informé la commune de Perly-Certoux de son intention de fermer l'office de poste de Perly-Certoux et de le remplacer par une agence postale. En outre, elle entend installer un automate My Post 24. Dans sa lettre du 3 février 2020, la commune de Perly-Certoux 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 6 mai 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 Poste a remis sa décision à la commune de Perly-Certoux le 17 décembre 2019 (date d'envoi). L'art. 34, al. 3, OPO dispose que les autorités des communes concernées peuvent saisir la PostCom dans les 30 jours suivant la communication de la décision. Dans les procédures visées à l'art. 34 OPO, la PostCom applique par analogie la réglementation de l'art. 22*a* de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) relatif à la suspension des délais fixés par la loi ou par l'autorité. Conformément à cette disposition, le délai en question ne courait pas du 18 décembre 2019 au 2 janvier 2020 inclusivement. On considère que la date de communication de la décision de la Poste est la date à laquelle les autorités communales ont reçu la décision (18 décembre 2019), et non la date à laquelle la Poste l'a envoyée. La PostCom ayant été saisie par courrier du 3 février 2020, le délai de 30 jours fixé à l'art. 34, al. 3, OPO a été respecté.
2. La commune de Perly-Certoux ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune de Perly-Certoux a pu se prononcer. Depuis le 1er 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 son avis du 17 février 2020, ce dernier se prononce contre la fermeture d'offices de poste sans l'accord préalable de la commune concernée. Le Conseil d'Etat du canton de Genève est conscient des enjeux liés au développement du réseau postal, notamment dans le cadre de la transformation numérique. Le canton de Genève continue d'accorder une grande importance à la fourniture d'un service public de qualité.
3. Par courrier du 3 février 2020, la commune de Perly-Certoux a demandé l'audition du Conseil administratif de la commune de Perly-Certoux. Dans son courrier du 30 octobre 2020, la commune a indiqué qu'elle ne demandait pas d'audition ni de séance de conciliation, mais qu'elle maintenait toutes ses demandes transmises par écrit à la PostCom. Par conséquent, aucune audition ni séance de conciliation n'a été ordonnée.
4. Le Conseil municipal de la commune de Perly-Certoux a approuvé à l'unanimité une résolution en faveur du maintien de l'office de poste de Perly-Certoux.
5. Le Conseil administratif de la commune de Perly-Certoux (ci-après autorités communales) a mandaté un avocat pour représenter la commune de Perly-Certoux dans la procédure devant la PostCom. La lettre du 3 février 2020 de la commune de Perly-Certoux est désignée comme un « recours ».

   La procédure prévue par l'art. 34 OPO en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale n'est pas une procédure administrative au sens de la PA qui débouche sur une décision. Il s'agit d'une procédure *sui generis*. Conformément à l'art. 14, al. 6, de la loi sur la poste, c'est une procédure de conciliation. Celle-ci aboutit à une recommandation de la PostCom à l'attention de la Poste. La Poste n'est pas tenue de suivre la recommandation de la PostCom, mais elle doit statuer de manière définitive sur la fermeture ou le transfert de l'office de poste concerné ou de l'agence postale concernée en tenant compte de ladite recommandation.

   La PostCom ne peut pas examiner la décision de la Poste librement, mais uniquement au regard de certains critères. En vertu de l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom examine avant d'émettre sa recommandation :

   - si la Poste a respecté les critères fixés à l'al. 1 [critère du dialogue] ;
   - si les prescriptions des art. 33 et 44 relatives à l'accessibilité [critères concernant l'accessibilité aux prestations postales et aux services de paiement] sont respectées ; et
   - si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales.

   La PostCom n'entre en matière sur le courrier détaillé du 3 février 2020 et sur l'avis détaillé du 31 juillet 2020 des autorités communales concernant le dossier de la Poste que dans la mesure où elle peut tenir compte des arguments avancés pour émettre sa recommandation conformément à l'art. 34, al. 5, OPO. D'autres arguments ne sont pas traités, comme les considérations sur la fonction sociale de l'office de poste en tant que lieu de rencontre pour les résidents de la commune, sur l'utilisation future du bâtiment postal, sur la formation et la rémunération des collaborateurs de l'agence postale et sur l'assurance qualité des prestations de l'agence, ainsi que les explications générales sur le développement du réseau de la Poste ou encore les doutes des autorités communales quant aux études sur la satisfaction de la clientèle citées par la Poste. De même, la présente

recommandation n'aborde pas les demandes des autorités communales auxquelles la Poste a satisfait (notamment en ce qui concerne les cases postales).

Procédure de consultation

6. Les autorités communales soulignent qu'il n'était pas clair que la première rencontre avec la Poste avait un caractère formel. De plus, la Poste aurait fait part aux autorités communales de sa ferme intention de fermer l'office de poste de Perly dès le premier entretien. Il n'y aurait donc pas eu de véritable dialogue au sens de l'art. 34, al. 1, OPO. Il n'y aurait eu aucune marge de négociation, et la Poste n'aurait pas tenu compte des demandes légitimes des autorités communales.
   La Poste est tenue de consulter les autorités des communes concernées au moins six mois 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). Le changement prévu constitue principalement le point de départ du dialogue, ou sa raison d'être, et non l'objet de la discussion (ch. III., 3 b de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire office de poste Schänis SG). Les autorités communales de Perly-Certoux ont donc raison de penser que la décision de modifier la desserte postale à Perly avait été prise avant le début des discussions. Toutefois, cela ne constitue pas un vice de procédure selon le droit en vigueur. En effet, c'est précisément la décision de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale qui oblige la Poste à entamer un dialogue avec les autorités des communes concernées, conformément à l'art. 34, al. 1, OPO.
   Par ailleurs, il ressort du dossier que la Poste a examiné les exigences des autorités communales et qu'elle y a partiellement répondu. Elle est notamment revenue sur sa décision de supprimer les cases postales à la demande des autorités communales. En ce qui concerne l'argument selon lequel l'agence postale ne serait pas facilement accessible pour les personnes à mobilité réduite, la Poste a accepté de construire une rampe. Il ne peut donc pas être affirmé que la Poste n'a pas tenu compte des demandes des autorités communales ni qu'il n'y avait aucune marge de négociation.
7. Entre les mois de juin 2017 et d'octobre 2019, la Poste a mené au total trois entretiens avec les autorités communales de Perly-Certoux sur l'avenir de la desserte postale à Perly-Certoux. Le manque de clarté quant au caractère formel du premier entretien entre la Poste et les autorités communales n'a donc pas de conséquences. La Poste a proposé aux autorités de toutes les autres communes susceptibles d'être concernées par la transformation de l'office de poste de Perly-Certoux de les intégrer dans la procédure de dialogue. À la suite d'un entretien entre la Poste et les autorités compétentes des communes de Bardonnex et de Bernex, ces deux communes ont décidé de ne pas poursuivre le dialogue avec la Poste. Les communes de Plan-les-Ouates et de Confignon n'ont pas manifesté d'intérêt pour une discussion avec la poste.
   L'objection soulevée par les autorités communales de Perly-Certoux selon laquelle les habitants de Sézenove et de Lully seraient touchés par la fermeture de l'office de poste de Perly n'est pas pertinente. En effet, Sézenove et Lully font partie de la commune de Bernex, que la Poste a intégrée dans la procédure de dialogue.
8. Les autorités communales de Perly-Certoux font valoir que la Poste aurait dû proposer un dialogue aux autorités de la commune de Soral. Selon la pratique de la PostCom, d'autres communes que celle où se trouve l'office de poste peuvent être touchées par sa fermeture ou son transfert : en plus de la commune où est situé l'office de poste, des communes peuvent être concernées si elles ne disposent pas elles-mêmes d'un office de poste et que leurs habitants doivent retirer des envois avisés à l'office de poste en question (voir recommandation 5/2016 du 23 juin 2016 concernant l'office de poste d'Emmetten). De plus, si l'office de poste examiné n'est pas utilisé pour le retrait d'envois avisés, une autre commune peut tout de même être concernée. C'est le cas si la commune elle-même ne dispose d'aucun office de poste, que l'office de poste examiné est l'office de poste le plus proche et qu'une part importante de ses habitants, et pas uniquement certains de ses résidents, règlent assez régulièrement des affaires postales dans l'office de poste en question, c'est-à-dire non seulement dans des cas exceptionnels (voir recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 concernant l'office de poste de Niederwil AG [ch. I. 2a] et recommandation 2/2017 du 24 janvier 2017 concernant l'office de poste de Crémines BE [ch. 4]).
9. Les habitants de Soral ne doivent pas retirer leurs envois à l'office de poste de Perly. Ce dernier est situé à environ 5,2 km de l'arrêt « Soral, Village ». L'office de poste de Bernex se trouve à 4,9 ou à 5,5 km de cet arrêt selon l'itinéraire choisi. Pour rejoindre Perly en transports publics depuis Soral, il faut nécessairement changer au moins deux fois de correspondance. L'itinéraire le plus rapide en

transports publics dure 33 minutes. En revanche, il y a une liaison directe entre Soral et l'office de poste de Bernex, dont le temps de trajet est de 16 à 20 minutes. L'office de poste le plus proche pour les habitants de Soral n'est donc pas forcément celui de Perly. Ce dernier étant difficilement accessible en transports publics, on ne peut supposer qu'une part significative des habitants de Soral y règlent régulièrement des affaires postales. On considère donc que la commune de Soral n'est pas concernée par la fermeture de l'office de poste de Perly. La Poste ne devait donc pas proposer aux autorités de la commune de Soral d'ouvrir un dialogue sur l'avenir de la desserte postale à Perly-Certoux.
De même, elle n'était pas tenue de proposer un dialogue aux autorités des communes de Chancy, d'Avusy, d'Avully et de Laconnex : Leurs habitants ne doivent pas retirer d'envois à l'office de poste de Perly. L'office de poste de Bernex est accessible en 12 à 25 minutes depuis toutes ces communes grâce à une liaison directe des transports publics. En revanche, pour rejoindre l'office de poste de Perly depuis lesdites communes, il est nécessaire de changer de correspondance, plusieurs fois dans certains cas, et le temps de trajet est nettement plus long. On ne peut donc pas supposer qu'une part significative des habitants de ces communes règlent régulièrement des affaires postales à l'office de poste de Perly.

La Poste a donc rempli les obligations en matière de consultation en vertu de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

10. L'OPO prévoit que chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. Après la mise en œuvre du projet de fermeture de l'office de poste de La Croix-de-Rozon, qui sera remplacé par un service à domicile, du projet de transformation de l'office de poste de Perly et de l'office de poste de Chêne-Bougeries en une agence postale et de la fermeture sans solution de remplacement de l'office de poste Genève 11 Rue du Stand, il restera dans la région de planification 2501 (Genève) 40 offices de poste et 25 agences postales (y compris celle de Perly). S'ajoutent à cela 8 points de retrait PickPost et trois automates My Post 24 (état au 1er mai 2021).
11. 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 Genève est de 99,56 %. La valeur d'accessibilité calculée pour l'année 2020 pour le canton de Genève s'élève à 99,7 %. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.
12. Les autorités communales de Perly-Certoux craignent que la valeur d'accessibilité ne descende en dessous de 90 % pour le canton de Genève en raison des nombreuses fermetures d'offices de poste qui ont eu lieu ces dernières années. La valeur d'accessibilité en question est très élevée, atteignant plus de 99,5 %. Cette crainte n'est donc pas fondée. Les valeurs d'accessibilité sont publiées dans les rapports annuels de la PostCom (Rapports annuels – Commission fédérale de la poste PostCom (admin.ch)). La Poste n'est pas tenue de fournir aux autorités communales la preuve que la valeur d'accessibilité cantonale est atteinte.
Par ailleurs, les autorités communales de Perly-Certoux affirment qu'avec la fermeture prévue, l'accessibilité ne sera plus garantie, car les habitants de Perly-Certoux ne pourront plus se rendre à un office de poste en 30 minutes. Toutefois, selon l'art. 33, al. 4, OPO, l'accessibilité est calculée au niveau cantonal et non communal. De plus, cette disposition fait référence à la fois à l'accessibilité des offices de poste et à celle des agences postales. Cela signifie que les agences postales et les offices de poste sont pris en compte de la même manière pour le calcul de l'accessibilité. Étant donné qu'une agence postale sera mise en place à Perly-Certoux à 300 mètres de l'actuel office de poste, l'accessibilité au sens de l'art. 33, al. 4, OPO ne change pas. Autrement dit, la transformation de l'office de poste de Perly-Certoux en agence postale n'a pas d'impact sur le calcul de l'accessibilité conformément à la disposition susmentionnée.
13. Selon l'art. 33, al. 5bis, 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'Office fédéral de la statistique, la commune de Perly-Certoux est une commune de la couronne d'agglomération. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations ne s'applique donc pas dans ce cas.

14. Contrairement à ce que supposent les autorités communales de Perly-Certoux, le fait que le nombre d'habitants d'une région ou que le nombre de clients d'un office de poste soit supérieur à 15 000 n'est pas déterminant pour l'application de l'art. 33, al. 5bis, OPO. C'est la définition de l'OFS présentée plus haut qui est prise en compte. En outre, l'art. 33, al. 5bis, OPO ne donne pas droit à des offices de poste, mais à des points d'accès desservis, ce qui désigne aussi bien les offices de poste que les agences postales.
15. 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 4 mars 2021 (voir 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

16. Les autorités communales estiment que la décision de la Poste CH SA ne tient pas compte des spécificités régionales propres à la commune de Perly-Certoux et qu'elle viole ainsi l'art. 34, al. 5, let. c, OPO. Selon elles, les distances jusqu'à l'office de poste le plus proche augmentent et ne peuvent plus être parcourues à pied. De plus, il ne ferait pas partie des habitudes de la population genevoise de se rendre dans une autre commune pour régler des affaires postales. Par ailleurs, en raison des conditions de circulation dans le canton de Genève, le trajet jusqu'aux offices de poste des environs prendrait plus de temps que ce qui est supposé sur la base de la distance entre les offices de poste. Dans leur prise de position sur le dossier de la Poste, les autorités communales présentent leurs propres calculs du temps de trajet nécessaire pour rejoindre les offices de poste environnants. Elles prennent en compte dans leurs calculs le temps d'attente à l'arrêt de bus ainsi que la distance entre le domicile et l'arrêt de bus. D'après ces calculs, les temps de trajet seraient nettement plus élevés que ceux indiqués dans le dossier de la Poste.
17. Lors du calcul annuel des valeurs d'accessibilité cantonales selon l'art. 33, al. 4, OPO, la distance entre chaque ménage du canton et le point d'accès le plus proche (office de poste ou agence postale) est calculée. Cela inclut le trajet parcouru à pied jusqu'à l'arrêt des transports publics le plus proche et un temps d'attente de trois minutes à ce premier arrêt. La valeur d'accessibilité ainsi calculée était de 99,7 % dans le canton de Genève à la fin de 2020 (comme déjà mentionné).
    Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine également si la valeur d'accessibilité cantonale atteint au moins 90 %, 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. Cet examen supplémentaire vise à déterminer si la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales. Selon le rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la poste, les spécificités régionales visées à l'art. 34,

al. 5, let. c, OPO comprennent par exemple *« le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale. »* (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). Contrôler si les spécificités régionales sont suffisamment prises en compte concernant l'accessibilité aux offices de poste environnants ne consiste donc pas à effectuer un « deuxième calcul de l'accessibilité au niveau régional ». Il n'existe aucune base juridique pour un tel calcul. Pour ce qui est des spécificités régionales, il s'agit de vérifier s'il y a assez de liaisons pour rejoindre les offices de poste environnants en transports publics et si le temps de trajet ou le temps total nécessaire pour l'aller et le retour est trop long. Cette vérification est nécessaire car dans certains cas, il n'y a que peu de liaisons en transports publics, et il faut parfois attendre longtemps une correspondance pour le trajet de retour. Par « longtemps », on entend un temps d'attente d'une demi-heure à une heure. Régler une affaire postale peut alors prendre une heure et demie à deux heures. Un deuxième calcul de l'accessibilité au niveau régional n'est pas nécessaire pour cette vérification, n'est pas prescrit par la loi et serait trop contraignant sur le plan technique. De plus, il n'est pas logique de procéder à un deuxième calcul d'accessibilité si, comme dans le cas présent, l'office de poste est remplacé par une agence postale située à 300 mètres dudit office de poste. Étant donné que le calcul de l'accessibilité selon l'art. 33, al 4, OPO tient compte aussi bien des agences postales que des offices de poste, la valeur d'accessibilité ne change pas.

18. Dans la pratique, le temps de trajet nécessaire pour rejoindre les offices de poste environnants est donc toujours calculé à partir de l'office de poste qui va être fermé. D'une part, cela garantit l'uniformité du calcul des temps de trajet. D'autre part, il est logique de calculer le temps de trajet depuis l'office de poste, car les offices de poste sont généralement situés au centre de la commune. Enfin, comme pour le calcul des valeurs d'accessibilité selon l'art. 33, al. 4, OPO, il ne s'agit pas de respecter des temps de trajet précis. Il s'agit plutôt d'estimer le temps nécessaire pour se rendre dans l'un des offices de poste environnant et, de manière générale, d'évaluer s'il reste dans la région un réseau dense (ou du moins suffisant) de points d'accès desservis. Pour cette raison, les temps d'attente aux arrêts des transports publics ne sont pas pris en compte pour évaluer si les spécificités régionales sont respectées.
    Il est possible de se rendre à l'office de poste de Plan-les-Ouates à pied ou en transports publics en 13 à 19 minutes (temps calculé à partir de l'office de poste de Perly). Pour rejoindre l'office de poste Grand-Lancy 1 à pied ou en transports publics, il faut 17 à 22 minutes. À l'heure actuelle, il y a au moins cinq liaisons de bus directes par heure. Ces deux offices de poste étaient garantis jusqu'en 2020 et ne font pour l'instant pas l'objet d'un examen de la Poste. L'accessibilité des offices de poste environnants est donc suffisante compte tenu des spécificités régionales. Ce serait le cas même si le temps de trajet devait parfois être plus long en raison des conditions de circulation ou des temps d'attente aux arrêts de bus ou si le nombre de liaisons par heure devait diminuer avec la mise en place du tram. Comme un point d'accès desservi continuera d'être proposé à Perly-Certoux, les déplacements vers les offices de poste environnants ne seront nécessaires que dans des cas exceptionnels. L'agence postale est située à environ 300 mètres de l'actuel office de poste et est donc accessible à pied pour les habitants de Perly-Certoux dans la mesure où ils pouvaient déjà se rendre à pied à l'office de poste.
19. La commune de Perly-Certoux s'étend sur une superficie de 2,5 km2 pour quelque 3100 habitants. En 2017, elle comptait 1675 emplois. Elle est limitrophe de la France. En Suisse, elle a comme communes voisines Bernex, Confignon, Plan-les-Ouates et Bardonnex. Selon les autorités communales, l'office de poste de Perly joue un rôle central pour les communes de la « Champagne genevoise » (Aire-la-Ville, Chancy, Avusy, Avully, Cartigny, Laconnex, Bardonnex et Soral). L'office de poste de Perly serait, outre l'agence postale d'Avusy, le seul point d'accès desservi et donc le seul office de poste de la région (après la fermeture des autres offices de poste de la région). Cela aurait entraîné une augmentation de ses volumes. En outre, une agence postale n'offrirait pas les mêmes prestations qu'un office de poste.
    En substance, les autorités communales font valoir que la Poste a fermé plusieurs offices de poste dans la région concernée. La desserte postale y serait mauvaise, et il serait difficile de se rendre dans les offices de poste des environs. En outre, le maintien des autres offices de poste de la région ne serait pas garanti au-delà de 2020. Les autorités communales estiment que, pour ces différentes raisons, l'office de poste de Perly ne devrait pas être fermé.

20. Les volumes de l'office de poste de Perly affichent effectivement une légère augmentation entre 2010 et 2019 (hausse de 17 opérations par jour). De manière générale, les volumes dans les offices de poste ont tendance à diminuer. La légère augmentation dans l'office de poste de Perly montre qu'une partie des clients des communes environnantes se sont mis à utiliser l'office de poste de Perly après la fermeture de leur propre office de poste. On peut donc supposer que l'office de poste de Perly est effectivement un point d'accès important pour la région. Il faut toutefois souligner que la Poste ne ferme pas l'office de poste sans le remplacer, mais qu'elle prévoit la mise en place d'une agence postale, c'est-à-dire un point d'accès desservi. Avec un office de poste à Bernex, une agence postale à Avully, à Avusy, à Cartigny, à Aire-La-Ville et à Perly-Certoux ainsi qu'une offre de service à domicile dans les autres communes, la desserte postale de cette région frontalière de la France reste bonne.
    La PostCom peut comprendre la demande politique des autorités cantonales et communales, qui souhaitent que la Poste garantisse l'exploitation des offices de poste dans le temps. Cependant, la Poste n'est pas légalement tenue de garantir l'exploitation des offices de poste dans le temps. Si la Poste souhaite fermer ou transférer un office de poste, elle doit consulter les autorités des communes concernées au moins six mois avant la fermeture ou le transfert. Elle doit également s'efforcer de parvenir à un accord avec ces autorités (art. 34, al. 1, OPO). Si aucun accord n'est trouvé, les autorités des communes concernées peuvent saisir la PostCom dans les 30 jours suivant la communication de la décision de la Poste (art. 34, al. 3, OPO). La même procédure s'applique en cas de fermeture ou de transfert d'une agence postale. Ainsi, si l'agence postale devait cesser ses activités à un moment donné, comme le craignent les autorités communales de Perly-Certoux, la Poste devrait à nouveau engager un dialogue avec elles conformément à l'art. 34, al. 1, OPO. Les autorités communales de Perly-Certoux disposeraient alors des mêmes droits que dans la procédure relative à la fermeture de l'office de poste.
21. Les agences postales proposent un large éventail de prestations, et notamment les prestations qui sont le plus sollicitées dans la pratique. 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). Envoyer des envois non adressés ou de lettres affranchies PP de plus de 350 exemplaires est également possible à l'agence postale tant que la place disponible le permet. 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 de son propre compte des espèces à concurrence de 500 francs. Quant aux clients commerciaux, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. En outre, les heures d'ouverture de l'agence postale seront nettement plus longues que celles de l'office de poste (57 heures en comparaison à 42 heures par semaine). Il s'agit d'une amélioration significative pour la clientèle, particulièrement la population active.
    La prestation la plus importante que les agences postales ne proposent pas est le versement en espèces. Dans les régions ne disposant que d'une agence postale, la Poste est tenue de proposer le service de versement en espèces au domicile du client, ou d'une autre manière appropriée (art. 44, al. 1bis,OPO). Une fois enregistrés, aussi bien les clients privés que les clients commerciaux peuvent effectuer leurs versements en espèces sur le pas de la porte. La Poste propose également le paiement en espèces au domicile. Ce sont surtout les personnes moins mobiles qui sont chez elles en journée qui peuvent profiter de cette offre. Ainsi, contrairement à ce que craignent les autorités communales de Perly-Certoux, le versement en espèces reste possible et est proposé sous une forme conforme aux exigences légales de l'art. 44, al. 1bis, OPO, comme l'a confirmé l'OFCOM (voir point 15 plus haut). Étant donné qu'en plus des options de paiement en espèces à l'agence postale et sur le pas de la porte, il restera un Postomat dans la commune, l'approvisionnement en numéraire de la commune sera assuré.
22. Les autorités communales partent du principe que les envois recommandés ou encore les extraits du casier judiciaire doivent nécessairement être retirés dans l'office de poste de la commune de domicile. Or, ce n'est pas le cas : les envois avisés normaux peuvent être retirés dans une agence postale. En revanche, les envois avisés spéciaux tels que les actes de poursuite doivent être retirés à un office de poste. Avant la fermeture de l'office de poste, la Poste indiquera par écrit aux habitants de la commune de Perly-Certoux où les envois avisés et les extraits du casier judiciaire pourront être retirés. Les offices de poste environnants ont de longues heures d'ouverture et sont notamment

ouverts le samedi matin. Les habitants actifs de Perly-Certoux ont donc la possibilité de se rendre dans un office de poste environnant pour régler sans trop de difficultés les affaires postales qui ne peuvent pas être effectuées dans l'agence postale.

23. Les autorités communales estiment que les chiffres présentés par la Poste au cours de la procédure de dialogue concernant la rentabilité de l'office de poste de Perly-Certoux sont insuffisants. Selon elles, la Poste n'a pas prouvé le manque de rentabilité de l'office de poste de Perly. Elle n'aurait produit aucun document attestant que l'office de Perly ne serait pas rentable. De plus, selon les autorités communales, les chiffres présentés indiquent même une légère hausse des volumes de l'office de poste. Les autorités communales émettent des doutes sur les informations fournies par la Poste concernant l'utilisation de l'office de poste de Perly et présentent leurs propres calculs et considérations quant à ses volumes et à ses coûts. Elles soulignent qu'avec la construction de logements supplémentaires au cours des prochaines années, on peut s'attendre à une augmentation importante de la population. Le nombre d'habitants pourrait donc augmenter de 2000 pour s'établir à 5000 dans les années à venir. Cela entraînera selon les autorités une hausse des volumes de l'office de poste. Les autorités communales auraient donc souhaité procéder à un examen fondé et indépendant de la situation financière et générale de l'office de poste ou faire faire un tel examen.
Or justement la rentabilité négative d'un office de poste incite dans les faits régulièrement la Poste à procéder à un réexamen. Par conséquent, les responsables municipaux aimeraient au moins pouvoir comprendre les informations fournies par la Poste concernant la situation financière de l'office de poste et l'utilisation de ce dernier par rapport aux autres points d'accès desservis dans la région, voire même consulter la documentation à ce sujet. 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 sur l'office de poste de Schänis SG ou ch. III. 4 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 sur l'office de poste d'Uettligen BE). Par conséquent, la Poste n'est pas tenue de communiquer aux communes des informations sur la rentabilité des offices de poste (voir à ce sujet ch. III. 11 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 sur l'office de poste de Balerna). La Poste communique toutefois régulièrement aux autorités des communes concernées, dans le cadre de la procédure de dialogue, les volumes enregistrés au cours des dernières années pour ce qui est des versements, des notifications, de lettres et des colis. Ces chiffres reflètent l'utilisation de l'office de poste. La baisse de l'utilisation présentée par la Poste peut permettre aux autorités communales de comprendre la nécessité des mesures envisagées. Par ailleurs, la PostCom ne peut pas examiner la rentabilité de l'office de poste dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO (voir point 5 plus haut). La PostCom n'entre donc pas en matière sur les explications détaillées des autorités communales à ce sujet.
Il convient toutefois de noter que la solution prévue par la Poste pour la commune de Perly-Certoux (agence postale combinée à un automate My Post 24 et à un Postomat) permettra de garantir une desserte postale suffisante même si le nombre d'habitants de la commune augmente effectivement dans les années à venir conformément aux estimations des autorités communales. En outre, l'expérience de la Poste a montré que l'augmentation du nombre d'habitants n'entraîne pas automatiquement une hausse des volumes de l'office de poste. Le nombre d'habitants ne permet donc pas de tirer des conclusions probantes sur l'utilisation d'un office de poste.

24. Les autorités communales sont d'avis que les stations-service sont appropriées comme partenaires d'agence en raison de leurs longues heures d'ouverture. Il y aurait selon elles un projet qui permettrait la mise en place d'une agence postale dans une station-service dans cinq ou six ans. Les heures d'ouverture de l'agence postale choisie seraient effectivement plus longues que celles de l'office de poste. Néanmoins, elles seraient moins pratiques, car l'agence postale ferme tôt dans l'après-midi. Les heures d'ouverture d'un office de poste tel que celui de Grand-Lancy (du lundi au vendredi de 08 h 00 à 18 h 00 et samedi de 09 h 00 à 12 h 00) seraient plus intéressantes et augmenteraient l'utilisation de l'office de poste. Les autorités communales soulignent que l'office de poste dispose de deux guichets, alors qu'il n'y en aura qu'un seul dans l'agence postale. De plus, elles ne sont pas sûres que les collaborateurs du partenaire d'agence aient suffisamment de temps pour servir la clientèle des services postaux. L'activité du partenaire d'agence (boulangerie, tea-

room) serait complètement différente des services postaux. En outre, la confidentialité ne serait pas garantie dans l'agence postale. La mesure envisagée par la Poste (installation du module postal derrière une cloison) n'est pas suffisante aux yeux des autorités communales, car le module se trouverait derrière une porte ouverte.

Par ailleurs, l'agence postale ne serait pas complètement facile d'accès et serait moins bien située que l'office de poste. Les travaux de construction à venir pour la réalisation de la ligne de tram pourraient rendre l'accès à l'agence plus difficile. Il n'y aurait pas assez de places de parking et aucune place réservée aux personnes à mobilité réduite. Les autorités communales s'attendent à ce que les places de parking restantes devant l'agence postale soient supprimées par le canton : selon elles, le projet cantonal ne prévoit aucune place le long des rails du tram. Elles précisent que la suppression des places de parking relève de la compétence du canton.

25. Il n'est pas nécessaire que l'activité d'origine du partenaire d'agence présente des similitudes avec la fourniture de prestations postales. En principe, le choix du partenaire d'agence relève de la compétence de la Poste. Cette dernière vérifie si le partenaire d'agence offre les conditions nécessaires pour garantir l'exploitation de l'agence. Il appartient également à la Poste d'examiner dans quelle mesure des difficultés d'accès temporaires dues à des travaux s'opposent à une solution d'agence. Dans le cadre de la procédure de dialogue, la Poste demande régulièrement aux autorités communales quelles sont selon elles les entreprises à contacter en priorité pour un partenariat d'agence. La commune de Perly-Certoux a eu l'occasion de proposer des partenaires d'agence potentiels lors des échanges avec la Poste.

    Ce n'est que dans le cas où le choix du partenaire d'agence ne tient pas suffisamment compte des spécificités régionales que la PostCom a la compétence d'émettre une recommandation concernant le partenaire d'agence. En l'occurrence, la Poste a trouvé un partenariat avec une boulangerie / tea-room avec de longues heures d'ouverture (du lundi au vendredi de 06 h 00 à 15 h 00 et du samedi au dimanche de 07 h 00 à 13 h 00, soit 57 heures par semaine). Le fait que l'agence postale ouvre tôt le matin ainsi que le samedi et le dimanche permet aux personnes actives de s'y rendre avant le travail ou le week-end. Grâce à l'installation d'un automate My Post 24 (à environ 100 mètres de l'agence postale), il sera possible de poster et de retirer des colis à tout moment, ce qui réduira considérablement la charge de travail de l'agence postale. Étant donné que la notification des colis indique par défaut le lieu de stockage des colis, les clients peuvent se rendre directement au point de collecte correct. Contrairement à ce que craignent les autorités communales, le fait que l'agence postale et l'automate ne se trouvent pas au même endroit ne semble pas compliquer l'utilisation de l'automate My Post 24. La transformation d'un office de poste en agence postale a souvent pour conséquence de réduire à un le nombre de guichets, ce qui ne constitue donc pas un argument contre le partenaire d'agence choisi.

    La confidentialité des clients de l'agence postale sera assurée par une cloison devant le module postal. Dans un office de poste, les clients règlent également leurs affaires postales à un guichet dans un espace ouvert. La PostCom recommande à la Poste de placer un panneau devant le module postal invitant les personnes qui attendent à respecter une certaine distance.

    La Poste formera les employés de l'agence postale avant qu'ils ne commencent leurs nouvelles activités. Cette formation inclut des instructions concernant la confidentialité et le secret postal.

    La poste s'est déclarée prête à installer une rampe afin de faciliter l'accès à l'agence postale pour les personnes à mobilité réduite. La PostCom salue cette décision.

26. L'OPO ne contient aucune disposition exigeant que des places de stationnement soient disponibles devant une agence postale (ou un office de poste). S'il y a dans une commune plusieurs entreprises qui peuvent être envisagées comme partenaires d'agence, la disponibilité de places de stationnement peut éventuellement être l'un des critères de sélection. De même, des difficultés d'accès pendant une phase de construction peuvent alors faire partie des critères de sélection du partenaire d'agence. Cependant, dans le cas présent, il n'y avait qu'un seul partenaire possible.

    Il y a huit places de stationnement devant l'agence postale sélectionnée (d'après la photo figurant dans le dossier de la Poste). Si, comme le craignent les autorités communales, toutes les places de stationnement situées sur le bord de la route et devant l'agence postale devaient être supprimées en raison du nouveau tram, on ne pourrait pas reprocher à la Poste de ne pas avoir suffisamment tenu compte des spécificités régionales pour choisir le partenaire d'agence. Il en irait de même si la mise en place de la ligne de tram devait réduire le nombre d'arrêts de bus et donc prolonger les parcours à pied. Dans ce cas, tous les trajets parcourus à pied dans la commune seraient plus longs

(et non uniquement celui pour se rendre à l'agence postale).
Si la Poste doit prendre en compte les spécificités régionales, elle n'est pas tenue d'élaborer des solutions à des problèmes régionaux indépendants des services postaux. Si la situation en matière de stationnement dans la commune ou dans certaines parties de la commune est difficile, la Poste n'est pas tenue de trouver un partenaire d'agence qui propose un nombre de places de stationnement qui ne peuvent être mises à disposition au vu des conditions régionales. Contrairement à ce que supposent les autorités communales, la disponibilité d'une place de stationnement réservée aux personnes à mobilité réduite n'est pas non plus une condition pour la mise en place d'une agence postale.

27. Dans l'ensemble, la vision qu'ont les autorités communales de Perly-Certoux des critères que doivent remplir la Poste et l'agence postale n'est pas réaliste. La solution prévue par la Poste pour remplacer l'office de poste de Perly tient suffisamment compte des spécificités régionales. De plus, la PostCom peut comprendre que la Poste ne souhaite pas poursuivre l'exploitation de l'office de poste de Perly pendant six ans en vue d'une éventuelle solution d'agence dans une station-service alors qu'elle dispose actuellement d'un partenaire d'agence fiable, central et de qualité dans la commune.

Résumé

28. La PostCom a pris note du grand engagement des autorités communales de Perly-Certoux. Toutefois, la Poste respecte toutes les exigences légales en fermant l'office de poste de Perly et en le remplaçant par une agence postale. En particulier, elle a rempli toutes les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO concernant le dialogue avec les autorités des communes concernées. Elle répond à toutes les exigences relatives à l'accessibilité des offices de poste et des agences postales visées à l'art. 33, al. 4 et 5bis, OPO, ainsi qu'à toutes les exigences relatives à l'accessibilité des services de paiement visées à l'art. 44, al. 1, OPO. Enfin, la Poste a également tenu suffisamment compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO). La PostCom considère que la desserte postale à Perly-Certoux reste globalement suffisante. Celle-ci sera garantie même au vu des développements anticipés par la commune grâce à l'agence postale qui remplacera l'office de poste, à un automate My Post 24, aux cases postales permettant une distribution jusqu'à 09 h 00, à l'offre de versements et de paiements à domicile et à un Postomat.

    Dans le cadre de la procédure de dialogue, la Poste a proposé aux autorités communales de continuer à proposer des cases postales dans la commune, l'heure de clôture de la distribution étant 09 h 00. Pendant ladite procédure, la Poste s'est également déclarée prête à installer une rampe afin de faciliter l'accès à l'agence postale pour les personnes à mobilité réduite. La PostCom salue les mesures envisagées par la Poste et recommande leur mise en œuvre.

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.

La PostCom salue les mesures envisagées par la Poste, à savoir la construction d'une rampe à l'agence postale et l'exploitation de cases postales permettant une distribution jusqu'à 09 h 00, et recommande leur mise en œuvre.

La PostCom recommande à la Poste de veiller à la mise en place d'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

Anne Seydoux-Christe
Présidente

Michel Noguet
Responsable du secrétariat

Notification à :
- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Perly-Certoux
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- République et Canton de Genève, Département du développement économique, case postale 3962, 1211 Genève 3

Annexe
Avis de l'OFCOM du 4 mars 2021 « Remplacement d'un office de poste par une agence à Perly-Certoux (GE) »

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM
Division Services de télécommunication et poste
Section Poste

Remplacement d'un office de poste par une agence à Perly-Certoux (GE): position de l'OFCOM du 4 mars 2021

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 1bis, 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 Perly-Certoux, dans le canton de Genève 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. 1bis, 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.

Office fédéral de la communication OFCOM
Rue de l'Avenir 44, 2501 Bienne
Tél. +41 58 460 56 74
tp-secretariat@bakom.admin.ch
www.ofcom.admin.ch

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.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Digital signiert von Scherrer Annette DMV6YI
2021-03-04 (mit Zeitstempel)

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste