Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom

DOCUMENTATION
(État au 31 août 2024)

Procédure en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale (art. 34 OPO)

La loi sur la poste prévoit que la Poste consulte les autorités des communes concernées avant de fermer ou de transférer un point d'accès desservi et qu'elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci. Si aucun accord n'est trouvé, les autorités des communes concernées peuvent saisir la PostCom. La PostCom émet des recommandations à l'attention de la Poste. Les bases légales se trouvent à l'art. 14, al. 6, et à l'art. 22, al. 2, let. f, de la loi sur la poste (LPO)[1] ainsi qu'à l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO)[2].

La décision définitive concernant la fermeture ou le transfert de l'office de poste ou de l'agence postale reste de la compétence de la Poste (art. 34, al. 7, OPO). Les autorités des communes concernées ont un droit de participation, mais pas de veto. La fermeture ou le transfert d'un office de poste ou d'une agence postale ne nécessite ni l'accord des autorités des communes concernées ni l'approbation de la PostCom. La PostCom ne peut émettre qu'une recommandation à l'attention de la Poste.[3]

L'art. 34 OPO subdivise en deux étapes la procédure en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale :

- la procédure de consultation des autorités communales menée par la Poste (1ère étape) et
- la procédure devant la PostCom (2de étape).

Jusqu'à mi-2022, la PostCom a émis environ 150 recommandations qui sont toutes publiées sur le site Internet de la PostCom.[4] La PostCom informe régulièrement sur sa pratique dans ses rapports annuels, qui sont également publiés sur le site Internet.

Le présent document se veut une synthèse de la pratique de la PostCom tout en faisant référence aux recommandations correspondantes. Dans la mesure du possible, on a tenté de se référer à des recommandations dans toutes les langues officielles. En règle générale, il n'est fait référence qu'à une seule recommandation par langue officielle, exceptionnellement à deux

---

[1] Loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0).
[2] Ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).
[3] Ch. III. 3 de la recommandation 11/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Welschenrohr.
[4] https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/recommandations

ou plusieurs recommandations (p. ex. lorsqu'il s'agit d'une pratique établie depuis longtemps ou lorsqu'il n'existe que peu de recommandations de la PostCom sur une question).

La PostCom développe continuellement sa pratique. Le présent document reflète la situation de décembre 2022.

I. PROCÉDURE DE CONSULTATION DES AUTORITÉS COMMUNALES MENÉE PAR LA POSTE 6

1.1 GÉNÉRALITÉS CONCERNANT LA PROCÉDURE DE CONSULTATION 6

1.2 PRINCIPES RÉGISSANT LA PROCÉDURE DE CONSULTATION 6

1.2.1 Accord entre la Poste et les autorités communales prioritaire 6

1.2.2 Possibilité de participer à la procédure de consultation avec la Poste 7
1.2.2.1 Définition des communes concernées 7
1.2.2.2 Implication des autorités cantonales 8
1.2.2.3 Implication de la population / des particuliers 9

1.2.3 Exigences formelles régissant la procédure de consultation 9

1.2.4 Rapport entre les exigences formelles régissant la procédure de consultation et l'obligation de coopérer des autorités communales 11

1.2.5 Coordination des procédures de consultation 12

1.2.6 Obligations d'information et de documentation de la Poste 13

1.2.7 Objet de discussion dans la procédure de consultation 13

1.2.8 Exigences en matière de consultation lorsqu'une agence postale est prévue comme solution de remplacement 15
1.2.8.1 Principe : droit de saisir la PostCom non perdu en cas d'accord sur le partenaire d'agence 15
1.2.8.2 Consultation portant sur le partenaire d'agence 15

1.2.9 Prise en compte des autorités communales 16

1.2.10 Conséquences en cas de non-respect des exigences relatives à la procédure de consultation 16

II. DÉCISION DE LA POSTE 18

2.1 Contenu de la décision de la Poste 18

2.2 Suspension des délais 18

2.3 Communication irrégulière de la décision 18

III. SAISINE DE LA POSTCOM 20

3.1 Communication de la décision de la Poste comme condition préalable à la saisine de la PostCom 20

3.2 Légitimation pour saisir la PostCom 20

3.3 Requêtes émanant des autorités cantonales, de particuliers, d'entreprises, d'associations, etc. 21

3.4 Délai pour saisir la PostCom 21

3.5 Non-respect du délai pour saisir la PostCom 21

3.6 Exigences applicables au contenu de la requête des communes 22

3.7	**Représentation par un avocat ou une avocate**	22
IV.	**PROCÉDURE DEVANT LA POSTCOM : GÉNÉRALITÉS**	**23**
4.1	**Procédure de conciliation / procédure sui generis**	23
4.2	**Rapports entre la procédure selon l'art. 34 OPO et une dénonciation à l'autorité de surveillance pour violation du mandat d'infrastructure**	23
4.3	**Prise de position du canton où se situe l'office de poste**	23
4.4	**Dossier de la Poste**	24
4.5	**Réquisitions de preuves dans la procédure devant la PostCom**	24
4.6	**Séance de conciliation / audition**	25
4.7	**Délai de 6 mois pour émettre la recommandation**	25
4.8	**Effet suspensif d'une requête à la PostCom**	25
4.9	**Gratuité de la procédure**	27
4.10	**Récusation**	27
V.	**CRITÈRES D'EXAMEN POUR L'ÉMISSION DE RECOMMANDATIONS**	**28**
5.1	**Pouvoir de cognition de la PostCom**	28
5.2	**Cadre de l'examen de la PostCom**	28
5.2.1	Aucun réexamen de la rentabilité des offices de poste	28
5.2.2	Pas d'ingérence dans le développement du réseau de la Poste	30
5.2.3	Aucun réexamen des décisions prises par la Poste en tant qu'entreprise	32
5.3	**Procédure de consultation (art. 34, al. 5, let. a, OPO)**	33
5.4	**Accessibilité (art. 34, al. 5, let. b, OPO)**	33
5.4.1	Exigences légales pour le calcul de l'accessibilité des offices de poste et des agences postales	33
5.4.2	Définition des heures d'ouverture des points d'accès desservis	33
5.4.3	Examen du respect des critères d'accessibilité	34
5.5	**Prise en compte suffisante des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO)**	35
5.5.1	Temps de parcours / temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet	35
5.5.2	Fonction centrale de l'office de poste	37
5.5.3	Prise en compte des conditions existantes dans chaque cas	38
5.5.4	Pratique concernant l'agence postale en tant que solution de remplacement	39
5.5.5	Pratique concernant le service à domicile en tant que solution de remplacement	42
5.5.6	Pratique concernant les offres complémentaires / autres aspects de la solution de remplacement	45
5.5.7	Délimitation des compétences de la PostCom par rapport à celles d'autres autorités	46
5.5.8	Principes généraux du droit	47
VI.	**UNE FOIS LA RECOMMANDATION DE LA POSTCOM ÉMISE**	**49**
6.1	**Communication de la recommandation**	49
6.2	**Publication de la recommandation**	49

6.3 Décision définitive prise par la Poste 49

6.4 Aucune possibilité de recours 49

6.5 Aucun droit au réexamen des recommandations de la PostCom 49

Annexes

Vue d'ensemble des bases légales 51

Représentation schématique du déroulement de la procédure selon l'art. 34 OPO 53

Abréviations 54

I. Procédure de consultation des autorités communales menée par la Poste

1.1 Généralités concernant la procédure de consultation

La Poste consulte les autorités des communes concernées au moins six mois avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1, OPO). Dans la pratique, on parle de « procédure de consultation » ou de « dialogue » pour désigner cette consultation des autorités communales. Cette procédure entre la Poste et les autorités des communes concernées est une procédure sui generis. Elle n'est pas une procédure au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), qui aboutit à une décision, et elle n'est pas assimilable à une négociation contractuelle du secteur privé. Elle reste une procédure de consultation réglementée par le droit public fédéral. Il en résulte notamment que la Poste est tenue d'assurer l'égalité de traitement des communes et doit veiller à ce que la pratique soit uniforme dans toute la Suisse.[5]

De même, les règles de bonne foi s'appliquent également aux échanges entre les entités impliquées dans la procédure. En particulier, les propos tenus par la Poste aux autorités communales dans le cadre de la procédure de consultation suscitent une certaine confiance, même si la Poste ne s'engage pas de manière contraignante. La PostCom recommande donc à la Poste de faire preuve de la plus grande retenue avec de tels propos lors de la procédure de consultation.[6]

Soit la procédure de consultation s'achève par la conclusion d'un accord entre la Poste et les autorités communales (attestation de dialogue), soit la Poste communique sa décision à ces autorités (notification de la décision ; cf. à ce sujet ch. II). La décision de la Poste n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA. La loi ne prévoit aucune possibilité de contester cette décision.[7] Mais l'art. 34, al. 3, OPO prévoit la possibilité de saisir la PostCom dans un délai de 30 jours à compter de la communication de la décision (cf. à ce sujet ch. III).

1.2 Principes régissant la procédure de consultation

Dans sa pratique, la PostCom a défini différents principes pour la procédure de consultation menée entre la Poste et les autorités communales, qui sont présentés ci-après.

1.2.1 Accord entre la Poste et les autorités communales prioritaire

L'accord entre la Poste et les autorités communales a en principe la priorité sur une recommandation de la PostCom.

---

[5] Ch. III. 11 ss, notamment 14, de la recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens.

[6] Ch. III. 5 et IV. de la recommandation 2/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de Movelier.

[7] Cf. ch. 3.1.4. de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 février 2023 (A-2662/2021).

a) Des autorités communales qui ont trouvé un accord avec la Poste et signé une attestation de dialogue ne peuvent plus saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO. La PostCom n'entre pas en matière sur leurs requêtes.[8]

b) Dans le cas de la fermeture de l'office de poste de Castagnola avec une agence postale comme solution de remplacement, la PostCom avait émis une recommandation négative à l'adresse de la Poste, après avoir été saisie par l'autorité communale compétente.[9] La PostCom avait alors conclu que la solution de remplacement prévue (agence postale dans un bar accessible uniquement par un petit escalier) ne tenait pas suffisamment compte des spécificités régionales. Après avoir reçu la recommandation de la PostCom, la Poste et les autorités communales compétentes se sont mises d'accord sur la fermeture de l'office de poste de Castagnola avec précisément cette solution de remplacement, à savoir une agence postale dans ce bar. Même si cette solution de remplacement est contraire à la recommandation de la PostCom, cette dernière part du principe que des accords trouvés entre la Poste et les autorités communales priment sur ses recommandations.

1.2.2 Possibilité de participer à la procédure de consultation avec la Poste

Les autorités de la commune d'implantation de l'office de poste et celles des communes également concernées peuvent participer à la procédure de consultation de la Poste.[10] En règle générale, les communes concernées sont des communes voisines (cf. à ce sujet ch. 1.2.2.1 ci-dessous). Par autorités compétentes, on entend généralement l'exécutif (conseil municipal, conseil communal, etc.).

La Poste doit proposer une consultation aux autorités de toutes les communes concernées. L'OPO ne prescrit rien quant à la forme que doit revêtir la proposition de consultation. La proposition ne doit pas obligatoirement être formulée par écrit. Pour contacter les autorités communales, une demande par courriel est également suffisante.[11]

1.2.2.1 Définition des communes concernées

a) La Poste doit proposer une consultation non seulement à la commune où est situé l'office de poste, mais aussi à toutes les autres **communes concernées**.[12] Outre la commune où est situé l'office de poste, les communes concernées sont celles qui ne disposent d'aucun office de poste et dont les habitants doivent retirer les **envois avisés (ou envois avisés spéciaux tels qu'actes de poursuite)** dans l'office de poste correspondant.[13]

Une commune peut être concernée même si l'office de poste examiné n'est pas utilisé pour le retrait d'envois avisés, notamment d'envois spéciaux avisés. Il faut alors que cette commune ne dispose pas de son propre office de poste, que l'**office de poste le plus proche** soit celui faisant l'objet de la procédure et qu'une part notable de la population, et non pas seulement quelques habitants, se rende assez régulièrement (et donc

---

[8] Décision 13/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Muotathal ; demande de réexamen.
[9] Recommandation 6/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire de l'office de poste de Castagnola.
[10] Voir à ce sujet ch. 3.1.4. de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 février 2023 (A-2662/2021).
[11] Ch. III. 2 de la recommandation 18/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Orselina.
[12] Recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono et plus précisément recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 concernant la procédure de consultation pour l'office de poste de Niederwil AG.
[13] Ch. III. 1 s. de la recommandation 5/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Emmetten, ch. III. 2 de la recommandation 14/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Orvin.

pas seulement dans de rares cas) à l'office de poste examiné pour régler ses opérations postales.[14]

b) Pour évaluer quel est l'office de poste le plus proche, on se base sur la distance et le temps de trajet avec les transports publics. L'évaluation tient également compte de l'existence d'une liaison directe par les transports publics entre la commune voisine et l'office de poste examiné ou de la nécessité de changer (plusieurs fois) de mode de transport.[15] La longueur des trajets à pied nécessaires entre les arrêts et l'office de poste peut jouer un rôle en plus des critères mentionnés.[16] Enfin, le comportement d'utilisation réel et attesté est également pris en compte.[17]

c) Si le trajet depuis la commune voisine jusqu'à l'office de poste le plus proche en termes de distance dure quelques minutes de plus que le trajet jusqu'à l'office de poste faisant l'objet de la recommandation, d'autres éléments sont pris en compte. Le fait que la commune voisine en question ait participé à la procédure selon l'art. 34 OPO ou qu'elle ne se soit pas intéressée à la consultation proposée par la Poste peut jouer un rôle.[18]

d) Si l'office de poste en question n'est pas un point de collecte pour les envois avisés ou les envois spéciaux avisés et qu'il n'est pas non plus clairement l'office de poste le plus proche pour la commune voisine, la qualité de commune concernée de cette dernière est niée.[19]

1.2.2.2 Implication des autorités cantonales

Les autorités cantonales sont informées et consultées de différentes manières (art. 34, al. 2 et 4, OPO). Cependant, les autorités cantonales ne participent ni à la procédure de consultation menée entre la Poste et les autorités des communes concernées, ni à la procédure devant la PostCom.

a) Conformément à l'art. 34, al. 2, OPO, la Poste doit informer le service cantonal compétent du début des entretiens avec les autorités communales et de leur résultat. Toutefois, l'OPO ne prévoit pas que la Poste doive informer les cantons de l'ouverture de la procédure de consultation avant de commencer ces entretiens. La Poste n'est pas tenue d'indiquer dans son dossier qu'elle a informé les autorités cantonales de l'ouverture de la consultation ni de préciser à quel moment elle l'a fait.

Les autorités communales sont les partenaires de la Poste dans la procédure de consultation. Dans l'intérêt de disposer d'une bonne base de confiance pour mener les discussions, il faut informer en priorité les autorités de la commune où est situé l'office de poste au titre d'autorités directement concernées. La PostCom peut donc comprendre que la Poste préfère d'abord consulter les autorités compétentes de la commune où est situé l'office de poste et n'informer le canton de l'ouverture de la consultation qu'ensuite.[20]

b) Les « parties » à la procédure au sens de l'art. 34, al. 1 et 3, OPO sont les autorités des communes concernées et non celles des cantons. La Poste ne doit ni ne peut faire

---

[14] Ch. I. 2a de la recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Niederwil AG et ch. III. 4 de la recommandation 2/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de Crémines.
[15] Ch. III. 8 s de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.
[16] Ch. III. 4 de la recommandation 6/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste d'Unterseen.
[17] Ch. III. 4 de la recommandation 9/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste de Hirzel.
[18] Ch. III. 5 de la recommandation 11/2017 du 4 mai 2017 en l'affaire de l'office de poste d'Oetwil am See.
[19] Ch. III. 8 s de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.
[20] Ch. III. 3d de la recommandation 1/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan, ch. III. 5 de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro, ch. III. 4 de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino et ch. III. 12 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

participer les autorités cantonales à la procédure de consultation prévue à l'art. 34, al. 1, OPO.[21] Cela n'empêche cependant pas que, dans certains cas, un représentant du canton puisse participer de façon ad hoc à un entretien entre la Poste et les autorités communales, à la demande de ces dernières.

1.2.2.3 Implication de la population / des particuliers

L'art. 34, al. 1, OPO précise que la Poste doit consulter les autorités (mais pas la population) des communes concernées et s'efforcer de parvenir à un accord avec celles-ci. La procédure visée à l'art. 34 OPO ne prévoit pas la possibilité d'associer la population.[22] La Poste organise cependant régulièrement des **séances d'information** pour la population concernée, en accord avec les autorités communales compétentes.[23]

Les autorités – mais pas les habitants – des communes concernées peuvent faire appel à la PostCom contre une décision de la Poste concernant la fermeture ou le transfert d'un office de poste.[24]

1.2.3 Exigences formelles régissant la procédure de consultation

a) La Poste consulte les autorités des communes concernées au moins **six mois** avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1, OPO). De par son libellé, l'art. 34, al. 1, OPO ne règle pas la durée minimale de la procédure de consultation, mais détermine le moment le plus tardif pour entamer les entretiens avec les autorités communales – en calculant à rebours à partir de la date prévue pour la fermeture ou le transfert de l'office de poste ou de l'agence postale. La **durée minimale de la procédure de consultation** dépend d'éléments concrets dans chaque cas.[25]

b) Il découle de l'art. 34, al. 8, OPO que la Poste n'est pas autorisée à **fermer ou à transférer l'office de poste concerné ou l'agence postale concernée** durant la procédure de consultation des autorités des communes concernées.[26] Même pour fermer ou transférer une agence postale, la Poste doit établir un calendrier lui permettant de respecter les prescriptions relatives à la procédure de consultation au sens de l'art. 34, al. 1, OPO, notamment le délai minimal de six mois pour consulter les autorités des communes concernées.[27] Dans sa planification, la Poste doit également tenir compte du fait que les autorités des communes concernées ont la possibilité de saisir la PostCom. Dans ce cas de figure, la Poste n'est pas autorisée à fermer ou à transférer l'agence postale concernée tant que la recommandation de la PostCom n'a pas été notifiée (art. 34, al. 8, OPO).

c) En raison des exigences de contenu relatives à la conduite de la procédure de consultation avec les autorités communales (recherche d'un accord), il faut en principe mener

---

[21] Ch. III. 4 de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.
[22] Ch. III. 6 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa et ch. III. 7 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.
[23] Ch. III. 3b de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Crémines.
[24] Ch. III. 8 de la recommandation 11/2017 du 4 mai 2017 en l'affaire de l'office de poste d'Oetwil am See.
[25] Ch. III. 3b de la recommandation 1/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan.
[26] Ch. II. 5 de la recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.
[27] Ch. III c) de la recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz et ch. III. b) de la recommandation 1/2024 du 1er février 2024 en l'affaire de l'agence postale de Hellbühl.

plus d'un entretien avec lesdites autorités. Le **nombre exact des entretiens nécessaires** dépend d'éléments concrets dans chaque cas.[28]

d) **Période séparant les différents entretiens** : les dates des entretiens avec les autorités communales doivent être fixées de manière à ce que celles-ci disposent de suffisamment de temps pour des consultations internes, la coordination avec les autorités des autres communes concernées et d'éventuelles clarifications. La période considérée comme raisonnable est déterminée au cas par cas, en fonction des conditions existantes. Outre la complexité des conditions, il faut également tenir compte des capacités des autorités communales.[29] Dans sa recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono, la PostCom a considéré – en se référant à la pratique de l'autorité précédente, la Commission « Offices de poste » – que juste deux entretiens entre la Poste et les autorités communales à un mois d'intervalle étaient insuffisants.

e) Lors de la procédure de consultation, la Poste présente aux autorités communales les solutions de remplacement possibles (agence postale et service à domicile). La Poste n'est **pas tenue de proposer des entretiens séparés portant sur les différentes solutions de remplacement (agence postale / service à domicile)**. Si les autorités communales ont des questions sur une solution de remplacement donnée, elles sont tenues de les poser dans le cadre de la procédure de consultation en cours.[30]

f) Aucun entretien supplémentaire n'est nécessaire si des autorités communales refusent d'avoir des entretiens (supplémentaires) avec la Poste ou ne s'engagent pas dans la procédure de consultation avec la Poste (**refus d'un dialogue avec la Poste par les autorités communales**) :

- Du moment que les autorités communales compétentes refusent de mener des entretiens (supplémentaires) avec la Poste (voire qu'elles qualifient ces derniers d'inutiles) ou qu'elles exigent la notification de la décision, la Poste a rempli l'obligation de consulter les autorités communales et de s'efforcer de parvenir à un accord conformément à l'art. 34, al. 1, OPO.[31]
- Il en va de même si les autorités de la commune concernée ne montrent aucun intérêt pour un dialogue avec la Poste.[32]
- Du moment qu'une autorité communale refuse d'engager un dialogue avec la Poste ou ne répond pas à ses offres de dialogue dans un délai raisonnable, la Poste a rempli l'obligation de consulter les autorités des communes concernées et de s'efforcer de parvenir à un accord.[33]

g) **Invitation aux entretiens :** Le droit d'être consulté selon l'art. 34, al. 1, OPO implique que les autorités communales puissent se préparer aux entretiens avec la Poste. Il en résulte notamment que :

- La Poste est tenue d'informer les autorités communales, avant chaque entretien, de manière précise et claire sur les thèmes à discuter de son point de vue. Elle doit donc inviter les autorités communales aux entretiens en leur communiquant l'ordre

---

[28] Ch. III. 4.6 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.
[29] Ch. III. 4.2 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.
[30] Ch. III. 5 de la recommandation 11/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier et ch. III. 3.2 de la recommandation 12/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bôle.
[31] Ch. III. 3 de la recommandation 4/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste de Sion 3 Hôpital Régional.
[32] Ch. III. 3 de la recommandation 15/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Schattdorf.
[33] Ch. III. 5 c et e de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.

du jour, et ce dans un délai qui leur laisse le temps d'effectuer les travaux préparatoires nécessaires.[34]

- Si la fermeture ou le transfert prévu de l'office de poste ou de l'agence postale est évoqué en marge d'une réunion portant sur un autre thème, cette réunion n'est pas assimilable à une partie de la procédure de consultation au sens de l'art. 34, al. 1, OPO, en ce sens qu'elle pourrait remplacer un entretien dans le cadre de ladite procédure.[35]

h) **Procès-verbal :** Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34, al. 1, OPO, la Poste dresse des procès-verbaux des entretiens menés avec les autorités communales et leur fait parvenir ces derniers pour contresignature. Cette procédure définie par la Poste doit être appliquée pour toutes les discussions dans le cadre de la procédure de consultation.[36]

i) **Représentation de la Poste dans la procédure de consultation :** La Poste désigne les collaborateurs qui la représentent dans la procédure de consultation des autorités communales. Aucun droit ne permet d'exiger la participation d'un membre de la direction de la Poste à la procédure de consultation ou pour réceptionner des pétitions.[37]

1.2.4 Rapport entre les exigences formelles régissant la procédure de consultation et l'obligation de coopérer des autorités communales

Lorsqu'elle rend ses recommandations, la PostCom considère toujours la procédure de consultation comme un tout et non pas seulement comme un unique entretien. Dans le cadre d'une procédure de consultation comprenant plusieurs entretiens, la violation d'une exigence formelle lors d'un seul entretien n'entraîne généralement pas le renvoi du dossier à la Poste.

La PostCom vérifie dans chaque cas que les prescriptions relatives à la procédure de consultation sont remplies, en tenant compte de tous les éléments.[38]

Par exemple, le non-respect d'une exigence, telle que l'obligation d'établir un ordre du jour pour chaque entretien, n'entraîne pas nécessairement le renvoi de la procédure à la Poste. Si, par exemple, le contenu d'un entretien à venir est suffisamment déterminé sur la base d'autres documents qu'un ordre du jour, la PostCom estime que la Poste a tout de même rempli les conditions de la procédure de consultation. Il en va de même lorsque plusieurs entretiens ont été menés : un « vice de forme » ou des ambiguïtés sur le caractère formel d'un entretien n'ont pas d'importance dans le cadre de la procédure de consultation concrète.[39]

Les autorités communales sont tenues de collaborer de bonne foi à la procédure de consultation, dans la mesure du raisonnable. Elles ont un devoir de collaboration en ce

---

[34] Ch. III. 4.1 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles et ch. III. 6 et IV. de la recommandation 1/2022 du 27 janvier 2022 en l'affaire de l'office de poste de Wangen SZ.

[35] Ch. III. 4.3 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.

[36] Ch. III. 4 et IV. a de la recommandation 1/2022 du 27 janvier 2022 en l'affaire de l'office de poste de Wangen SZ.

[37] Ch. III. 4 de la recommandation 7/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Cheyres.

[38] Cf pour le tout ch. III. 5d de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier, ch. III. 5 de la recommandation 11/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier et ch. III. 3.2 de la recommandation 12/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bôle.

[39] Ch. III. 5 de la recommandation 11/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier et ch III. 7 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.

sens qu'elles doivent, dans la mesure du raisonnable, demander des informations supplémentaires à la Poste si des précisions s'avèrent nécessaires pour elles dans la procédure de consultation ou pour les entretiens à venir avec la Poste (**obligation de coopérer des autorités communales**). Si la nécessité de disposer de précisions dans la perspective de l'invitation à certains entretiens de la procédure de consultation n'est démontrée qu'au cours de la procédure devant la PostCom, sans que les autorités communales n'aient entrepris ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour obtenir les informations de la Poste dans le cadre de la procédure de consultation, la PostCom considère que la Poste n'a pas commis d'erreur de procédure.[40] Dans un tel cas, le dossier n'est donc pas renvoyé à la Poste. Les obligations de coopération des autorités communales impliquent en outre que lesdites autorités soumettent des remarques écrites concernant un procès-verbal lorsqu'elles estiment que leurs propos ont été mal transcrits ou mal compris dans le procès-verbal. Sinon, la Poste est en droit de se fier à l'exactitude du procès-verbal, même si les autorités communales ne l'ont pas signé.[41] Si les autorités communales renoncent à formuler des remarques concernant le procès-verbal, le fait de se plaindre que la rédaction dudit procès-verbal est imprécise n'entraîne pas le renvoi du dossier à la Poste, même si les autorités communales n'ont pas signé le procès-verbal.

1.2.5 Coordination des procédures de consultation

a) Si plusieurs communes sont concernées par la fermeture ou la transformation d'un office de poste ou d'une agence postale, la Poste doit organiser une séance réunissant toutes les autorités communales concernées si celles-ci le souhaitent (**coordination entre les autorités communales**).[42]

b) Si plusieurs offices de poste sont concernés par un changement dans une commune ou une ville, il est judicieux de coordonner les procédures de consultation. La PostCom est favorable à ce que la Poste considère la desserte postale comme un tout, en particulier dans les villes (**coordination des procédures de consultation dans la même commune**). La PostCom recommande à la Poste d'élaborer un concept pour cette forme de consultation et d'en discuter avec les autorités communales compétentes. Le concept doit déterminer quels sont les offices de poste affectés par un changement, c'est-à-dire à inclure dans la procédure de consultation. En outre, le concept indique les différentes étapes de la consultation. Pour chaque entretien avec les autorités communales, il convient d'indiquer de quel office de poste on discutera. L'objectif est que la Poste mais aussi les représentants des autorités disposent d'une vue d'ensemble de l'état des discussions et de l'avancement de la procédure pour chaque office de poste.[43]

c) Il incombe à la Poste de reporter une décision concernant la desserte postale si la mesure concrètement prévue dans une commune est en passe de connaître des développements importants et fondamentaux dans un avenir proche (**coordination temporelle**). Dans tous les cas, la Poste devrait informer officiellement les autorités communales des changements importants, même si une décision a déjà été notifiée à la commune ou si une procédure est déjà en cours devant la PostCom à ce moment-là.[44]

---

[40] Ch. III. 6 de la recommandation 1/2022 du 27 janvier 2022 en l'affaire de l'office de poste de Wangen SZ.
[41] Ch. III. 5e de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.
[42] Ch. III. 4.5 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.
[43] Ch. III. 2 et IV. de la recommandation 24/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Genève 11 Rue du Stand.
[44] Ch. III. 11 de la recommandation 4/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Lumino.

1.2.6 Obligations d'information et de documentation de la Poste

a) La Poste doit informer les autorités communales de **tous les aspects importants pour la procédure concrète et des droits dont elles disposent dans la procédure de consultation,** c'est-à-dire aussi bien de leurs droits qui découlent directement de l'OPO que de ceux qui découlent – en concrétisation de l'OPO – des recommandations de la PostCom.

Dans la procédure en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens, la Poste aurait dû informer les autorités communales, par exemple, que celles-ci pouvaient s'accorder avec elle concernant un partenaire d'agence donné, sans perdre pour autant leur droit de saisir la PostCom.[45]

b) La Poste n'est pas tenue d'accorder aux autorités communales, dans le cadre de la procédure de consultation, un **droit de regard dans des documents relatifs à la rentabilité de l'office de poste** (p. ex. documents relatifs aux coûts d'exploitation ou aux recettes de l'office de poste). Elle communique toutefois régulièrement aux autorités communales les volumes de l'office de poste dans les catégories des versements, des lettres, des colis et des envois avisés.[46] La PostCom n'a pas la compétence d'exiger de la Poste qu'elle publie des données sur la rentabilité des offices de poste.

c) Conformément à la loi fédérale sur le **principe de la transparence** dans l'administration (loi sur la transparence ; LTrans, RS 152.3), il n'existe aucun droit à accéder aux données d'exploitation des offices de poste : sont soumis à la LTrans l'administration fédérale, les organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale, dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent en première instance des décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), ainsi que les Services du Parlement (art. 2, al. 1, LTrans). La Poste ne fait pas partie de l'administration fédérale. Elle est une société anonyme de droit public (art. 2, al. 1, de la loi sur l'organisation de la Poste ; RS 783.1). Il n'existe aucune base légale autorisant la Poste à édicter des décisions ou des règles de droit. La Poste n'est donc pas soumise à la LTrans.[47]

d) La consultation des autorités communales ne doit pas satisfaire aux principes régissant l'**octroi du droit d'être entendu** : la procédure prévue à l'art. 34 OPO n'est pas une procédure conduisant à une décision au sens de l'art. 5 PA, car la décision de la Poste concernant la fermeture et le transfert d'un office de poste ou d'une agence postale n'a pas cette qualité. C'est pourquoi la consultation des autorités communales par la Poste et la recherche d'un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1, OPO) ne doivent pas satisfaire aux exigences de l'octroi du droit d'être entendu dans une procédure administrative.[48]

1.2.7 Objet de discussion dans la procédure de consultation

a) **Intention de fermeture et de transfert comme motif à l'origine de la consultation :** l'intention de la Poste de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence

---

[45] Ch. III. 11 ss de la recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens.

[46] Cf. entre autres ch. III. 4 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Uettligen, ch. III. 11 et 12 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet, ch. III. 11 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna, ch. III. 9 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa, ch. III. 3c de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Crémines.

[47] Ch. III. 11 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet.

[48] Ch. III. 4 de la recommandation 19/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Bilten et ch III. 4 de la recommandation 20/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Zunzgen.

postale est, selon l'art. 34, al. 1, OPO, l'occasion d'engager la consultation des autorités communales. C'est pourquoi la Poste doit discuter avec les autorités communales, non pas en premier lieu du maintien de l'office de poste, mais des solutions de remplacement possibles.[49] La recherche d'un accord exige de la flexibilité non seulement de la part de la Poste, mais aussi des autorités de la commune concernée. [50]

b) Il ne suffit pas que la Poste consulte les autorités communales uniquement sur le type de solution de remplacement choisi ; elle doit également les **impliquer dans l'organisation concrète de la solution de remplacement**. Ainsi, la Poste doit consulter les autorités communales concernant le choix du partenaire d'agence et examiner sérieusement leurs propositions et leurs doutes.[51] La recherche d'un accord au sens de l'art. 34, al. 1, OPO implique que la Poste est disposée à **examiner des alternatives** que les autorités communales lui soumettent.[52] Une simple information de la commune concernée et l'octroi d'une possibilité de prendre position ne satisfont pas aux exigences.

c) Mais l'**obligation d'examiner les alternatives** proposées par les autorités communales présuppose que ces dernières acceptent d'engager le dialogue avec la Poste et de faire des propositions réalisables.[53]

- Les propositions des autorités locales doivent être de réelles alternatives qui pourraient constituer des options pour la Poste. Celle-ci doit les examiner sérieusement, mais elle n'est pas non plus tenue de limiter la consultation à cela.[54]
- La Poste n'est pas tenue de clarifier en détail chaque proposition des autorités communales si cela risque de mettre en péril l'ensemble d'un projet, notamment s'il faut s'attendre à des problèmes pour la réalisation du projet sur un autre site en raison de la longueur des clarifications et des retards qui en découlent.[55]
- La Poste n'est pas tenue de toujours prendre en considération les souhaits de la commune lors de la procédure de consultation : dans le cas de l'office de poste de Langenthal Löwenplatz, la PostCom a pris en compte dans son évaluation, outre les arguments de fond de la Poste, les nombreux entretiens menés avec la ville de Langenthal, les nombreuses clarifications effectuées, la longue durée de la procédure de consultation et la bonne volonté de la Poste concernant la prolongation des heures d'ouverture de l'office de poste de Langenthal 1.[56]

---

[49] Cf. entre autres ch. III. 4 de la recommandation 16/2021 du 7 octobre 2021 en l'affaire de l'office de poste de Chêne-Bougeries, ch. III. 8 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa et ch. III. 6 de la recommandation 1/2022 du 27 janvier 2022 en l'affaire de l'office de poste de Wangen.

[50] Ch. III. 3 de la recommandation 11/2015 du 10 décembre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Pfyn.

[51] Ch. III. 4.4 s de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.

[52] Ch. III. 4.4 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.

[53] Ch. III. 5 de la recommandation 10/2018 du 14 juin 2018 en l'affaire de l'office de poste de Chenevez.

[54] Ch. III. 5 c et e de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.

[55] Ch. III. 8 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa.

[56] Ch. III. 4 de la recommandation 6/2015 du 27 août 2015 en l'affaire de l'office de poste de Langenthal 2 Löwenplatz.

1.2.8 Exigences en matière de consultation lorsqu'une agence postale est prévue comme solution de remplacement

1.2.8.1 Principe : droit de saisir la PostCom non perdu en cas d'accord sur le partenaire d'agence

a) Un accord entre la Poste et les autorités communales sur un partenaire d'agence n'empêche pas ces dernières de saisir la PostCom : dans sa pratique constante, la PostCom part du principe que les autorités communales peuvent se mettre d'accord avec la Poste sur une solution d'agence donnée comme plan B, sans perdre pour autant le droit de saisir la PostCom.[57]

b) Dans deux cas au Tessin, la ville de Bellinzone était elle-même le partenaire d'agence désigné, signant une déclaration d'intention selon laquelle elle tiendrait une agence postale dans chaque guichet de quartier. Parallèlement, la ville de Bellinzone a saisi la PostCom contre la décision de la Poste de fermer les offices de poste respectifs avec les agences postales correspondantes dans les guichets de quartier comme solution de remplacement. La signature de ces déclarations d'intention pour reprendre l'agence postale n'empêche pas de saisir la PostCom.[58]

c) En revanche, si une autorité communale signe une attestation de dialogue par laquelle elle renonce explicitement à saisir la PostCom, celle-ci n'entre pas en matière sur sa requête.[59]

1.2.8.2 Consultation portant sur le partenaire d'agence

En règle générale, la Poste ne contacte d'éventuels partenaires d'agence qu'après le premier entretien avec les autorités communales, car celles-ci pourraient sinon se sentir placées devant le fait accompli. La PostCom salue cette pratique de la Poste.[60]

a) Si les autorités communales ont de sérieuses réserves à l'égard d'un partenaire d'agence donné, elles doivent les exprimer dès la procédure de consultation avec la Poste. Si, dans le cadre de la procédure de consultation de la Poste, une autorité communale ne s'est pas prononcée sur le choix du partenaire d'agence, bien qu'elle en ait été informée par la Poste, cette dernière a, de l'avis de la PostCom, respecté les exigences de la procédure de consultation à cet égard.[61]

b) Si des autorités communales refusent d'engager une discussion au sujet du partenaire d'agence dans le cadre de la procédure de consultation de la Poste, la PostCom ne donne pas suite à leur demande consistant à ordonner à la Poste de mener avec elles un dialogue sur la solution de remplacement.[62]

c) Dans le cadre de la procédure devant la PostCom, celle-ci ne retient pas un reproche selon lequel la Poste aurait dû demander à d'autres entreprises de la commune si elles étaient intéressées à reprendre l'agence postale du moment que les autorités communales ne voulaient pas se prononcer sur le choix du partenaire de l'agence dans le

---

[57] Ch. III. 9 de la recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens.
[58] Ch. III. 4 de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro et ch III. 3 de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.
[59] Décision 13/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Muotathal ; demande de réexamen.
[60] Ch. III. 2 de la recommandation 8/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Niederweningen.
[61] Ch. III. 5 e de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.
[62] Ch. III. 5 de la recommandation 10/2018 du 14 juin 2018 en l'affaire de l'office de poste de Chenevez.

cadre de la procédure de consultation de la Poste.[63]

d) La Poste est en droit de se fier aux prises de position d'une autorité communale dans lesquelles celle-ci refuse le dialogue concernant le partenaire d'agence. Si cette autorité communale se ravise pendant la procédure de consultation avec la Poste et souhaite malgré tout mener un dialogue concernant le partenaire d'agence, elle doit en informer la Poste.[64]

e) Si une autorité communale insiste exclusivement sur le maintien de l'office de poste et refuse d'entrer en matière sur des solutions de remplacement, cela n'implique pas que la Poste doive discuter exclusivement avec l'autorité communale du maintien de l'office de poste. Il en irait autrement si une autorité communale proposait par exemple comme variante la centralisation de plusieurs offices de poste situés dans la commune. Toutefois, les propositions des autorités locales doivent être de réelles alternatives qui pourraient constituer des options pour la Poste. Celle-ci doit les examiner sérieusement, mais elle n'est pas non plus tenue de limiter la consultation à cela.[65]

f) Si une autorité communale renonce de son propre chef à d'autres discussions avec la Poste, reprocher à cette dernière qu'elle aurait par la suite choisi le partenaire d'agence désigné sans consulter la commune n'entraîne pas le renvoi du dossier à la Poste.[66]

1.2.9 Prise en compte des autorités communales

a) Les autorités communales ne sont pas tenues de parvenir à un accord avec la Poste. Si elles n'y parviennent pas, elles peuvent saisir la PostCom, conformément à l'art. 34, al. 3, OPO. L'absence d'un accord entre la Poste et les autorités communales est une condition préalable pour saisir la PostCom. L'exercice du droit de saisir la PostCom ne doit avoir aucune conséquence négative. Des négociations qui vont à l'encontre de ce principe ne satisfont pas aux exigences de la procédure de consultation prévue à l'art. 34, al. 1, OPO.[67]

b) La PostCom estime qu'il est inadéquat d'entamer une discussion en vue de parvenir à un accord si la Poste précise explicitement, d'emblée en ouvrant la consultation, qu'elle envisage en premier lieu une agence postale comme solution de remplacement pour la commune, mais qu'un service à domicile sera introduit si aucune agence postale ne peut être réalisée. Ces propos pourraient être perçus par les autorités communales comme une démonstration de force, voire comme une menace d'introduction d'un service à domicile si la commune ne coopérait pas pour une solution d'agence.[68]

1.2.10 Conséquences en cas de non-respect des exigences relatives à la procédure de consultation

L'obligation de consulter les autorités des communes concernées est le précepte-clé du droit postal applicable à la fermeture et au transfert d'offices de poste et d'agences

---

[63] Ch. III. 3 s de la recommandation 6/2016 du 25 août 2016 en l'affaire de l'office de poste de Muraz.
[64] Ch. III. 5 de la recommandation 10/2018 du 14 juin 2018 en l'affaire de l'office de poste de Chenevez.
[65] Ch. III. 5 c et e de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.
[66] Ch. III. 2 c de la recommandation 17/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Canobbio.
[67] Ch. III. 3 de la recommandation 3/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan et ch. III. 3a de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Crémines.
[68] Ch. III. 4 de la recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens.

postales. Si la Poste ne respecte pas cette obligation, elle est tenue de consulter ultérieurement les communes concernées, même si, sur le fond, la fermeture ou le transfert prévu de l'office de poste ou de l'agence postale n'est pas contestable.[69]

La Poste doit rédiger un rapport complémentaire concernant la consultation supplémentaire à l'intention de la PostCom. Ce rapport documente la consultation des autorités communales concernées et les efforts déployés pour parvenir à un accord. La PostCom envoie le rapport complémentaire aux autorités communales impliquées dans la procédure pour avis puis émet une recommandation sur le fond concernant la mesure prévue par la Poste.[70] La Poste n'est pas autorisée à fermer ou à transférer l'office de poste ou l'agence postale tant que la recommandation de la PostCom n'a pas été notifiée (art. 34, al. 8, OPO). La PostCom n'a pas la compétence d'édicter une décision sujette à recours concernant la procédure de consultation.[71]

[69] Cf. ch. III. 6 de la recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono, ch. III. 7 de la recommandation 10/2016 du 16 septembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Noville et ch. III. 8 de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.

[70] Cf. p. ex. ch. IV. de la recommandation 15/2017 du 24 août 2017 en l'affaire de l'office de poste de Genève 13 Charmilles.

[71] Cf. ch. 3.1.4. de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 février 2023 (A-2662/2021).

II. Décision de la Poste

2.1 Contenu de la décision de la Poste

La décision de la Poste décrit les faits et définit la nouvelle solution pour la desserte postale. Elle indique qu'il est possible de saisir la PostCom dans un délai de 30 jours à compter de la communication de la décision de la Poste.[72]

La solution de remplacement et en particulier le partenaire d'agence doivent être connus au moment de l'examen du cas par la PostCom. C'est le seul moyen pour la PostCom de vérifier que la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales.[73]

2.2 Suspension des délais

En cas de notification de la décision peu avant les féries judiciaires, la Poste indique dans la décision non seulement le délai de 30 jours pour saisir la PostCom selon l'art. 34, al. 3, OPO, mais aussi la suspension de ce délai selon la pratique de la PostCom, par analogie avec l'art. 22*a*, al. 1, PA.[74]

Le délai de trente jours pour saisir la PostCom ne court pas :

a. du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement ;
b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

2.3 Communication irrégulière de la décision

Si la Poste ne communique aucune décision aux autorités des communes concernées alors qu'elle aurait dû le faire, la PostCom examine au cas par cas, sur la base d'éléments concrets, s'il est encore possible d'entrer en matière sur une éventuelle requête tardive des autorités de ces communes (cf. aussi ch. III. 3.1 ci-dessous).[75] Dans de tels cas, il existe un parallèle avec la notification irrégulière de décisions en ce qui concerne le calcul du délai pour saisir la PostCom (art. 38 PA).

La procédure prévue par l'art. 34 OPO n'est pas une procédure administrative au sens de la PA mais une procédure sui generis. Les règles de la PA et la jurisprudence développée sur la base de celle-ci ne s'appliquent pas à la procédure selon l'art. 34 OPO. Cependant, la réglementation de l'art. 38 PA est une concrétisation du principe de la bonne foi selon les art. 5, al. 3, et 9 Cst., qui s'applique également à une procédure sui generis. Même si la procédure selon l'art. 34 OPO n'est pas une procédure au sens de la PA, les parties ne doivent pas être traitées plus sévèrement que dans une procédure relevant de la PA. Il en résulte que l'art. 38 PA concernant la notification irrégulière des décisions, l'art. 22*a* PA sur les féries et l'art. 21, al. 2, PA concernant l'observation des délais par la remise à une autorité incompétente sont applicables par analogie à la

---

[72] Ch. III. 3 e de la recommandation 1/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan.
[73] Ch. III. 2 de la recommandation 7/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Martigny 2 Bourg et ch III. 5 ss de la recommandation 13/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Coldrerio.
[74] RS 172.021 ; cf. ch. IV. de la recommandation 1/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Avully.
[75] Ch. I. 1-3 de la recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de la procédure de consultation pour l'office de poste de Niederwil et ch III. 2 de la recommandation 3/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de Montfaucon.

procédure selon l'art. 34 OPO.[76] Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 38 PA).

[76] Ch. I. 3c de la recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de la procédure de consultation pour l'office de poste de Niederwil.

III. Saisine de la PostCom

3.1 Communication de la décision de la Poste comme condition préalable à la saisine de la PostCom

Selon les termes de l'art. 34, al. 3, OPO, il faut que la Poste ait communiqué sa décision aux autorités communales pour que la PostCom puisse être saisie pour émettre une recommandation (« 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 »). C'est pourquoi le secrétariat technique de la PostCom indique aux autorités communales qui souhaitent saisir la PostCom avant la communication de la décision de la Poste – c'est-à-dire pendant la procédure de consultation – qu'une requête auprès de la PostCom n'était possible qu'après la communication de la décision de la Poste, conformément à l'art. 34, al. 3, OPO. En d'autres termes, la PostCom n'émet pas de recommandations pendant la procédure de consultation en cours entre la Poste et les autorités communales.

Il existe une exception à ce principe. En cas de fermeture d'une agence postale, les autorités des communes concernées ne doivent pas attendre la communication de la décision de la Poste pour saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO si :

- la fermeture ou le transfert de l'agence postale suite à la résiliation du contrat d'agence est déjà établi de facto ;
- la Poste fait traîner ou ne fait pas avancer la procédure de consultation, c'est-à-dire la recherche d'un accord avec les autorités des communes concernées ou – si un tel accord ne peut être trouvé – la communication de la décision de la Poste permettant aux autorités communales de saisir la PostCom conformément au libellé de l'art. 34, al. 3, OPO,
- il est établi que, dans le cas concret, les prescriptions légales de l'art. 34 OPO pour la fermeture ou le transfert d'une agence postale ne peuvent pas être respectées ou ne peuvent pas l'être complètement sans saisine ni intervention de la PostCom.

Dans ce cas, la PostCom entre en matière sur la requête des autorités communales et émet une recommandation à la Poste pendant la procédure de consultation en cours.[77]

3.2 Légitimation pour saisir la PostCom

Conformément à l'art. 34, al. 3, OPO, seules les autorités des communes concernées (en règle générale l'exécutif ou le conseil communal) sont légitimées à saisir la PostCom contre une décision de la Poste.[78]

Sont légitimées à saisir la PostCom, outre la commune où est situé l'office de poste, toutes les communes concernées qui ont participé à la procédure de consultation de la Poste et auxquelles celle-ci a notifié ou aurait dû notifier une décision. Pour la définition des communes concernées, on se référera au ch. 1.2.2.1 ci-dessus.

Seules la Poste et les autorités des communes concernées qui ont saisi la PostCom peuvent participer à la procédure devant cette dernière. Les communes concernées bénéficient toutes des mêmes droits dans la procédure devant la PostCom, qu'elles soient ou non la commune où est situé l'office de poste.

---

[77] Ch. II. 7 de la recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.

[78] Ch. III. 1 de la recommandation 11/2019 du 3 octobre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Anières.

La PostCom n'entre pas en matière sur les requêtes des autorités communales qui sont parvenues à un accord écrit avec la Poste (attestation de dialogue signée).[79]

3.3 Requêtes émanant des autorités cantonales, de particuliers, d'entreprises, d'associations, etc.

Les autorités cantonales, des particuliers, des entreprises, des associations, etc. ne peuvent pas déclencher de procédure selon l'art. 34 OPO ni participer à cette procédure. L'art. 33 Cst. stipule cependant que toute personne a le droit d'adresser des pétitions aux autorités. Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions. Il s'agit là en l'occurrence d'une garantie constitutionnelle minimale qui ne s'oppose pas à une pratique plus généreuse des autorités. Dans ce sens, la PostCom accepte par exemple des requêtes de particuliers, d'entreprises ou d'associations, au titre de recours, en tant que pétitions à l'appui des requêtes communales.[80]

3.4 Délai pour saisir la PostCom

Dans la mesure où la commune concernée n'est pas d'accord avec la décision de la Poste, son autorité compétente adresse une requête à la PostCom (Commission fédérale de la poste PostCom, Monbijoustrasse 51A, 3003 Berne) **dans un délai de 30 jours à compter de la communication de la décision par la Poste**.

La PostCom applique par analogie la réglementation de l'art. 22*a*, al. 1, PA[81] sur la suspension des délais à la procédure selon l'art. 34 OPO. Le délai de 30 jours pour saisir la PostCom ne court pas :

b. du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement ;
b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

Lorsqu'elle communique des décisions peu avant les vacances judiciaires, la Poste est tenue de préciser dans la décision non seulement le délai de 30 jours pour saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO, mais également la suspension de ce délai pendant les féries conformément à la pratique de la PostCom.[82]

3.5 Non-respect du délai pour saisir la PostCom

Si le délai prévu à l'art. 34, al. 3, OPO n'est pas respecté, la PostCom n'entre pas en matière sur la requête de la commune.[83] Il n'y a d'exceptions à ce principe que dans les cas où la communication de la décision de la Poste a été irrégulière. La PostCom examine alors au cas par cas, sur la base d'éléments concrets, s'il est possible d'entrer en matière sur une requête tardive (cf. également ch. 2.3 ci-dessus).[84]

---

[79] Décision 13/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Muotathal ainsi que ch. I. 4 de la recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Niederwil AG.
[80] Cf p. ex. ch. III. 1 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau ou ch. III. 2 de la recommandation 2/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prangins.
[81] RS 172.021.
[82] Ch. IV. de la recommandation 1/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Avully.
[83] Décision 18/2019 du 5 décembre 2019 à l'intention de la commune de Cornol.
[84] Ch. I. 1-3 de la recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de la procédure de consultation pour l'office de poste de Niederwil et ch III. 2 de la recommandation 3/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de Montfaucon.

3.6 Exigences applicables au contenu de la requête des communes

La commune précise dans la requête les points avec lesquels elle n'est pas d'accord et justifie son refus. Elle ne doit pas tenir compte d'autres formalités.

3.7 Représentation par un avocat ou une avocate

La commune est libre de se faire représenter par un avocat ou une avocate dans la procédure de conciliation devant la PostCom. Cependant, il n'existe aucune base légale concernant le versement de dépens dans la procédure selon l'art. 34 OPO.[85]

[85] Ch. III. 2 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau et ch. III. 4-6 et ch. IV. de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

IV. Procédure devant la PostCom : généralités

4.1 Procédure de conciliation / procédure sui generis

La procédure devant la PostCom n'est pas une procédure administrative au sens de la PA. Elle ne débouche pas sur une décision, mais sur une recommandation de la PostCom (art. 22, al. 2, let. f, LPO et art. 34, al. 5, OPO). Selon l'art. 14, al. 6, LPO, il s'agit d'une procédure de conciliation.

L'art. 29*a* Cst. (garantie de l'accès au juge) et l'art. 6, ch. 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne sont pas applicables.[86]

4.2 Rapports entre la procédure selon l'art. 34 OPO et une dénonciation à l'autorité de surveillance pour violation du mandat d'infrastructure

La PostCom ne peut pas ordonner de mesures ou de sanctions administratives au sens des art. 24 et 25 LPO dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO. Si, dans leurs requêtes adressées à la PostCom et relevant de l'art. 34, al. 3, OPO, les autorités communales dénoncent une violation du mandat d'infrastructure et demandent que des mesures soient ordonnées en vertu de l'art. 24 LPO, la PostCom considère cela comme une dénonciation à l'autorité de surveillance selon l'art. 71, al. 1, PA. Cette dénonciation ne confère pas aux autorités communales le droit de recevoir une décision, car le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie en vertu de l'art. 71, al. 2, PA.[87] La PostCom traite les griefs correspondants – pour autant qu'il n'y ait pas lieu d'ouvrir une procédure de surveillance – dans la recommandation qu'elle rend à l'intention de la Poste.[88]

4.3 Prise de position du canton où se situe l'office de poste

Dans toutes les procédures, la PostCom demande une prise de position du canton où se situe l'office de poste ou l'agence postale examiné (art. 34, al. 4, OPO). Les cantons sont invités à expliquer dans un premier temps de leur point de vue la desserte postale dans la région, voire dans le canton (en particulier aménagement du territoire, questions d'ordre stratégique ou celles en lien avec les infrastructures). Toutefois, les cantons ne sont pas associés à la procédure devant la PostCom. Seules les autorités des communes concernées, et non les cantons, peuvent continuer à participer à la procédure devant la PostCom. Plus exactement, seules les autorités des communes concernées, et non les exécutifs cantonaux, continuent d'être légitimées à saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO.

---

[86] Ch. III. 5.1 ss de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna et arrêt du Tribunal administratif fédéral du 26 avril 2018 ; A-6351/2017, ch. III. 3 de la recommandation 7/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de La Croix-de-Rozon.

[87] Cf. également décision 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de non-entrée en matière sur une demande de décision concernant la fermeture d'un office de poste, confirmée par un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 février 2023 ; A-2662/2021.

[88] Ch. III. 4.4 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna.

4.4 Dossier de la Poste

Pour la procédure devant la PostCom, la Poste établit un dossier qui est adressé pour avis aux autorités communales qui participent à la procédure. Le dossier de la Poste contient une table des matières et un aperçu synthétique dans les trois langues officielles. Suivent un portrait de la commune ainsi que des explications concernant l'accessibilité des offices de poste dans les environs et leur desserte par les transports publics (y c. cartes et horaires divers). La présentation de la desserte postale actuelle dans la commune contient des informations sur le local de l'office de poste et les heures d'ouverture, ainsi qu'un aperçu sous forme de tableau de l'évolution des volumes traités par l'office de poste. Puis la solution de remplacement prévue est présentée. Dans le cas d'une agence postale, celle-ci est présentée avec une partie illustrée (y c. plan de situation). Ensuite, la Poste explique le processus de décision et de consultation et se penche sur l'argumentation de la commune. Les annexes au dossier se composent essentiellement de l'échange de correspondance avec les autorités des communes concernées et des procès-verbaux des discussions entre la Poste et lesdites autorités. La décision de la Poste adressée à la commune et la requête de celle-ci à la PostCom sont également jointes.

Normalement, les autorités communales ont environ un mois pour prendre position sur le dossier de la Poste. Si le délai est fixé pendant la période de vacances, le délai pour prendre position concernant le dossier de la Poste est prolongé en conséquence.[89]

Si nécessaire, la PostCom demande des informations supplémentaires à la Poste et/ou aux autorités communales. Le dossier de la Poste n'est toutefois destiné qu'à la PostCom et aux autorités communales et non à l'information de la population, car il peut contenir des données personnelles ainsi que des secrets d'affaires de la Poste. De plus, sa publication pendant que la procédure est en cours pourrait provoquer un débat public qui rendrait obsolète la procédure de conciliation.[90]

Les informations fournies par la Poste dans les décisions et les dossiers relatifs à la desserte postale de la commune font foi.[91]

4.5 Réquisitions de preuves dans la procédure devant la PostCom

La procédure de l'art. 34 OPO ne prévoit pas de procédure formelle pour l'administration de preuves : il n'existe aucune base légale pour des décisions formelles (voire même sujettes à recours) concernant les réquisitions de preuve des parties. Dans la procédure de conciliation, les autorités communales n'ont notamment aucun droit à consulter les rapports adressés chaque année par la Poste à la PostCom et à l'OFCOM. Il n'existe pas non plus de droit d'accès aux dossiers de l'OFCOM et de la PostCom concernant la certification et l'approbation des méthodes de mesure selon les art. 33, al. 6 et 7, et 44, al. 2 et 3, OPO. La PostCom ne donne pas suite à de telles réquisitions de preuves volumineuses, qui dépassent le cadre d'une procédure de conciliation et/ou vont au-delà de ses compétences.[92]

---

[89] Ch. III. 4 de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier (cf. également ch. 4.7 ci-dessous).
[90] Ch. III. 3 b de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Crémines.
[91] Ch. III. 8 de la recommandation 12/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Wiedlisbach, ch. III. 10 et IV. de la recommandation 14/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Orvin, ch. III. 7 et IV. de la recommandation 16/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste Les Bois.
[92] Ch. III. 4 et 8 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

4.6 Séance de conciliation / audition

En vertu de l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut inviter les services concernés à une séance de négociation. Dans la pratique, seules les autorités communales ont jusqu'à présent demandé l'organisation d'une séance de conciliation. Une telle séance a pour but de parvenir à un accord entre les parties, ce qui est impossible si les deux parties s'en tiennent aux positions qu'elles ont déjà adoptées lors de la procédure de consultation précédente qui a échoué. C'est pourquoi la PostCom exige, pour ordonner une telle séance de conciliation, que les autorités communales fassent une proposition allant dans le sens de la Poste par rapport à la position défendue dans la procédure de consultation.

Si les autorités communales n'y sont pas disposées, reste la possibilité d'une audition par un représentant de la PostCom.[93]

Par ailleurs, la décision d'organiser une séance de conciliation ou une audition ne préjuge pas de la recommandation de la PostCom.[94]

4.7 Délai de 6 mois pour émettre la recommandation

Conformément à l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom doit émettre sa recommandation dans les six mois après avoir été saisie par les autorités communales. C'est la raison pour laquelle elle n'accorde généralement pas de prolongation de délai aux autorités communales pour la remise de leur avis sur le dossier de la Poste.[95]

Dans la perspective de changements législatifs imminents, de nombreuses autorités communales exigent que la procédure de consultation avec la Poste ou la procédure devant la PostCom soit suspendue jusqu'à l'éventuelle entrée en vigueur de tels changements. La PostCom ne donne pas suite à ces demandes.[96]

Toutefois, dans des situations particulières, par exemple lors de la pandémie, des prolongations de délai plus généreuses ont été accordées.

4.8 Effet suspensif d'une requête à la PostCom

La Poste n'est pas autorisée à fermer ou à transférer l'office de poste concerné ou l'agence postale concernée tant que la recommandation de la PostCom n'a pas été notifiée (art. 34, al. 8, OPO). A fortiori, la Poste ne peut ni fermer ni transférer un office de poste ou une agence postale pendant une procédure de consultation en cours.[97] À plusieurs occasions, la Poste n'a pas respecté cette règle :

- Dans le cas de l'agence postale de Hellbühl, suite à une demande de la PostCom, la Poste a indiqué qu'elle n'était pas disposée à continuer d'exploiter cette agence postale pendant la durée de la procédure de conciliation devant la PostCom. La PostCom a alors rapidement émis une première recommandation à l'intention de la Poste, lui demandant de continuer à exploiter l'agence postale de Hellbühl pendant la durée de la procédure

[93] Ch. III. 3 de la recommandation 8/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Rickenbach LU et ch III. 5 de la recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz.

[94] Recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens.

[95] Ch. III. 4 a de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.

[96] Cf. p. ex. ch. III. 3 de la recommandation 4/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste de Veysonnaz, ch. III. 3 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Uettligen ou ch. III. 2 de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro.

[97] Ch. II. 5 de la recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.

de conciliation. En outre, la Poste a été informée que si elle fermait l'agence postale avant que la PostCom ne se soit penchée sur le dossier et n'ait émis une recommandation, la PostCom ne pourrait émettre qu'une recommandation négative concernant la manière de procéder de la Poste et la fermeture de l'agence postale de Hellbühl avec un service à domicile comme solution de remplacement. La procédure de conciliation ne serait pas poursuivie dans ce cas.[98]

La Poste n'ayant pas trouvé de solution avec l'exploitant de l'agence postale de Hellbühl pour maintenir l'agence postale pendant la durée de la procédure de conciliation, elle a fermé l'agence postale à la date prévue et a introduit le service à domicile comme solution de remplacement. La PostCom a alors émis le 1er février 2024 une recommandation négative concernant la fermeture de l'agence postale de Hellbühl avec un service à domicile comme solution de remplacement. En outre, elle a recommandé à la Poste d'établir à l'avenir un calendrier lui permettant de respecter les prescriptions de l'art. 34 OPO, y compris lorsqu'il s'agit de la fermeture et du transfert d'agences postales.[99]

- Dans le cas de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz, le partenaire d'agence a résilié le contrat avec la Poste en respectant le délai de résiliation de six mois prévu par le contrat. La Poste a mené une procédure de consultation avec l'autorité compétente de la ville de Morges. Après quatre mois de procédure de consultation (soit environ deux mois avant la fermeture de l'agence postale), la ville de Morges a saisi la PostCom. La PostCom est entrée en matière sur la requête de la ville de Morges, alors que la procédure de consultation n'était pas encore terminée. Elle a recommandé à la Poste de maintenir l'agence postale de Morges 2 La Gottaz durant la procédure de consultation et, le cas échéant, durant la procédure de conciliation. Pour la procédure de consultation avec la ville de Morges, la PostCom a recommandé à la Poste de prévoir si possible une agence postale comme solution de remplacement. Enfin, la PostCom a recommandé une nouvelle fois à la Poste d'établir à l'avenir un calendrier lui permettant de respecter les prescriptions de l'art. 34 OPO, y compris lorsqu'il s'agit de la fermeture et du transfert d'agences postales.[100]
- Dans un cas plus ancien, la Poste avait résilié trop tôt le contrat de l'entrepreneur postal privé[101] en vue de la procédure de consultation avec les autorités des communes concernées et d'une procédure de conciliation devant la PostCom. L'office de poste n'a pas pu être maintenu pendant la durée de la procédure de consultation avec les autorités des communes concernées, car l'entrepreneur postal avait déjà résilié le contrat de location du local postal. La PostCom a précisé qu'il incombait à la Poste de veiller à trouver une solution transitoire adéquate pendant la durée de la procédure de consultation des communes. Dans la mesure où la Poste souhaite mettre en place l'agence postale prévue au titre de solution transitoire jusqu'à l'issue de la consultation des communes, elle doit veiller à ce que l'issue de cette procédure reste malgré tout ouverte et que la solution transitoire réalisée ne préjuge pas de l'issue de ladite procédure. En outre, la PostCom a indiqué qu'elle n'entendait pas fonder une pratique permettant à la Poste d'introduire à sa guise des solutions transitoires pour la desserte postale en cas de violation des règles de procédure de l'OPO.[102]

---

[98] Ch. III de la recommandation 1/2023 en l'affaire du maintien de l'agence postale de Hellbühl pendant la durée de la procédure de conciliation selon l'art. 34, al. 4, OPO.

[99] Recommandation 1/2024 du 1er février 2024 en l'affaire de l'agence postale de Hellbühl et ch. III. a) de la recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.

[100] Recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.

[101] L'office de poste de Grono était l'un des sept offices de poste qui ont été exploités par des entrepreneurs postaux privés pendant environ neuf ans. L'offre était comparable à celle des offices de poste gérés par la Poste. Mais concernant les versements en espèces, la FINMA a défendu qu'elle ne pouvait pas tolérer à long terme des services de paiement sans relations contractuelles directes entre PostFinance SA et les entrepreneurs postaux privés. C'est pourquoi la Poste a décidé d'abandonner le format d'exploitation « entrepreneur postal ». Elle a donc résilié le contrat avec l'entrepreneur postal, qui a par la suite fait de même pour le contrat de location du local postal. Dans sa recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono, la PostCom est parvenue à la conclusion que la consultation par la Poste ne remplissait pas les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO. Elle a donc recommandé à la Poste de renouer le dialogue avec la commune de Grono et d'y associer également de manière appropriée les communes voisines concernées.

[102] Recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono.

- Dans un autre cas, une commune a déploré que la Poste n'était pas prête à vendre au partenaire d'agence le bâtiment dans lequel se trouve l'office de poste. La PostCom a estimé que la Poste avait eu raison d'attendre qu'une solution définitive soit trouvée pour la desserte postale de la commune avant de vendre ledit bâtiment. La Poste peut prendre une décision définitive concernant la fermeture d'un office de poste soit lorsqu'elle est parvenue à un accord avec la commune concernée (art. 34, al. 1, OPO), soit lorsque la PostCom a émis sa recommandation (art. 34, al. 7 et 8, OPO). En vendant l'immeuble avant cette date, la Poste aurait créé un fait accompli qui irait à l'encontre de la procédure prévue par l'art. 34 OPO.[103]

4.9 Gratuité de la procédure

La procédure devant la PostCom est gratuite pour les communes et la Poste (art. 34, al. 6, OPO).[104]

4.10 Récusation

Se récuse tout membre de la PostCom ou du secrétariat technique qui pourrait faire preuve de partialité dans le cadre d'une procédure (art. 17 du règlement interne de la Commission de la poste[105]).[106]

---

[103] Ch. III. 8 b de la recommandation 2/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Hirzel.
[104] Cf. également ch. III. 6 et IV. de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.
[105] RS 783.024.
[106] Cf. également recommandation 6/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Lausanne 8 Bellevaux et recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz.

V. Critères d'examen pour l'émission de recommandations

5.1 Pouvoir de cognition de la PostCom

Les critères d'examen pour émettre des recommandations sont réglés à l'art. 34, al. 5, OPO. Cette disposition stipule que la PostCom ne peut pas examiner librement les décisions de la Poste mais doit au contraire se référer à des critères prédéfinis :

- La Poste a-t-elle consulté les autorités de la commune ou des communes concernées (art. 34, al. 1 et 5, let. a, OPO) ?
- La Poste s'est-elle efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et 5, let. a, OPO) ?
- Les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et 5bis, et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont-elles respectées après la concrétisation de la décision de la Poste (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ?
- Y aura-t-il encore un office de poste dans la région de planification concernée après la mise en œuvre de la décision (art. 33, al. 2, OPO) ?
- La décision de la Poste tient-elle suffisamment compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO) ?

En raison de son pouvoir de cognition (compétence d'examen), la PostCom ne peut pas examiner le contexte global de la fermeture d'un office de poste. Elle ne peut notamment pas se prononcer sur l'opportunité d'adapter le réseau d'offices de poste ou, plus généralement, sur l'opportunité de développer ledit réseau. La procédure devant la PostCom est une procédure de conciliation et non une procédure de formation de la volonté politique. La PostCom ne peut pas vérifier d'autres aspects que ceux mentionnés ci-dessus.

La PostCom évalue plutôt au cas par cas si la Poste a respecté les prescriptions légales pour la fermeture ou le transfert d'un office de poste ou d'une agence postale. D'un point de vue formel, elle doit notamment s'assurer que la Poste a suffisamment consulté les autorités communales sur l'avenir de la desserte postale. D'un point de vue matériel, la PostCom veille à ce que l'accessibilité reste garantie même après la mise en œuvre de la décision de la Poste et que les spécificités régionales aient été suffisamment prises en compte.[107]

5.2 Cadre de l'examen de la PostCom

5.2.1 Aucun réexamen de la rentabilité des offices de poste

Lors de l'ouverture des discussions, la Poste justifie régulièrement auprès des autorités communales la nécessité de réexaminer l'office de poste ou la nécessité d'agir par les volumes en baisse ou modestes de l'office de poste et par sa rentabilité négative. Souvent, les autorités communales aimeraient alors obtenir des informations plus détaillées sur les coûts et les recettes de l'office de poste ou recherchent les causes de la mauvaise rentabilité ou des moyens d'en améliorer la rentabilité.

Toutefois, les prescriptions 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 maintenir ou fermer des offices de poste spécifiques. La rentabilité d'un office de poste

[107] Cf. à titre d'exemples ch. III. 4 de la recommandation 3/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de Montfaucon, ch. III. 4 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa.

ne fait pas partie des critères que la PostCom peut examiner pour émettre sa recommandation selon l'art. 34, al. 5, let. a à c, OPO. C'est pourquoi, la PostCom ne peut pas englober dans son appréciation la rentabilité de l'office de poste dans le cadre de la procédure selon l'art. 34, al. 5, OPO.[108]

a) La Poste n'est pas tenue de divulguer aux autorités communales des **informations sur la rentabilité de l'office de poste, sur sa situation financière et sur son utilisation par rapport à d'autres points d'accès desservis dans la région**, car la rentabilité ne fait pas partie des exigences légales pour le développement du réseau des offices de poste.[109] La Poste communique cependant régulièrement aux autorités des communes concernées, dans le cadre de la procédure de consultation, les volumes enregistrés au cours des dernières années pour ce qui est des versements, des envois avisés, des lettres et des colis. Ces chiffres reflètent l'utilisation de l'office de poste. Présenter cette utilisation aux autorités communales peut leur permettre de comprendre la nécessité des mesures envisagées par la Poste.

   Les données relatives aux charges et aux revenus ou aux chiffres d'affaires ainsi que les documents internes à l'entreprise, p. ex concernant des clauses de baux à des tiers ou des besoins d'investissement, sont couverts par le secret des affaires de la Poste.[110]

b) Les volumes indiqués par la Poste concernant l'office de poste n'englobent pas les **volumes de la clientèle commerciale** : la Poste ne comptabilise pas les envois préaffranchis des clients commerciaux dans les volumes de l'office de poste où ils sont déposés. Dans les faits, la Poste applique ici la règle comptable suivante : les opérations fournies aux clients commerciaux doivent être comptabilisées séparément et les offices de poste ne sont crédités que des coûts effectifs qu'ils encourent pour la gestion des opérations des clients commerciaux. Il s'agit de la même règle comptable que celle que la Poste applique à PostFinance SA pour le traitement des paiements sur la base des directives de la FINMA. Étant donné que les commandes des clients commerciaux entrent dans une chaîne de processus complète (dépôt, distribution et livraison), il est logique que les recettes correspondantes ne soient pas uniquement créditées à l'office de poste de dépôt. C'est la raison pour laquelle les commandes des clients commerciaux d'une commune n'apparaissent pas dans les statistiques concernant les opérations au guichet de l'office de poste correspondant.[111]

c) La **réduction des heures d'ouverture** entraîne régulièrement une baisse des opérations au guichet. C'est pourquoi la réduction des heures d'ouverture de l'office de poste n'entraîne aucune amélioration de la rentabilité dudit office à moyen et à long terme. En fin de compte, c'est à la Poste de décider quelle est, dans un cas concret, la procédure qui convienne aussi bien à l'entreprise qu'est la Poste qu'à la commune concernée. La PostCom ne peut pas substituer son appréciation à celle de la Poste.[112]

---

[108] Ch. III. 11 de la recommandation 11/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Melide, ch. III. 9 de la recommandation 18/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste de Lausanne Bergières, ch. III. 4 de la recommandation 22/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste de Glattfelden, ch. III. 3 de la recommandation 4/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Develier et ch. III. 10 de la recommandation 5/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Bironico.

[109] Ch. III. 23 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly, ch. III. 18 de la recommandation 1/2022 du 27 janvier 2022 en l'affaire de l'office de poste de Wangen SZ, ch. III. 11 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna.

[110] Ch. III. 3 de la recommandation 3/2013 du 3 octobre 2013 en l'affaire de l'office de poste de Paudex.

[111] Ch. III. 8 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau, ch. III. 6 de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire de l'office de poste de Crémines et ch. III. 10 de la recommandation 12/2019 du 3 octobre 2019 en l'affaire de l'office de poste de Comano.

[112] Ch. III. 5 de la recommandation 1/2015 du 22 janvier 2015 en l'affaire de l'office de poste de Lüchingen et ch. III. 9 de la recommandation 7/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Croix-de-Rozon.

d) La fermeture d'un office de poste entraîne le déplacement d'une partie de la clientèle vers les offices de poste des environs. Cela entraîne une augmentation des opérations au guichet dans ces offices de poste (**augmentation du chiffre d'affaires suite à la fermeture d'offices de poste dans les environs**). Toutefois, dans les cas traités par la PostCom jusqu'à présent, l'augmentation des opérations au guichet est restée modeste. Souvent, on constate une légère augmentation pendant une certaine période avant que les opérations au guichet ne baissent à nouveau. De plus, dans les cas examinés jusqu'à présent par la PostCom, cette augmentation évoluait plutôt dans un cadre modeste : p. ex., après la transformation de l'office de poste d'Altbüron en agence postale, l'office de poste de Melchnau a enregistré cinq opérations au guichet en plus par jour, soit une augmentation de 1,85 %, au cours des six premiers mois, suivie d'un ralentissement au cours des mois suivants. [113]

e) **Création de logements ou de surfaces commerciales supplémentaires :** selon l'expérience de la Poste, même une croissance démographique importante dans une commune n'entraîne pas nécessairement une augmentation substantielle des volumes de l'office de poste.[114]

f) **Participation de la commune ou de particuliers aux coûts de l'office de poste** : certaines autorités communales (et dans un cas même un particulier) proposent de participer aux coûts de l'office de poste, soit par des contributions directes, soit par une réduction du loyer, afin d'améliorer la rentabilité dudit office. La Poste refuse régulièrement de telles participations aux coûts pour des raisons d'égalité de traitement des communes. La PostCom salue cette pratique de la Poste.[115]

5.2.2 Pas d'ingérence dans le développement du réseau de la Poste

Tant l'art. 33, al. 4, OPO (critères d'accessibilité pour les offices de poste et les agences postales) que l'art. 33, al. 5bis, OPO (critère de densité pour les régions urbaines et les agglomérations) assimilent les agences postales aux offices de poste pour le calcul de l'accessibilité et donc pour le développement du réseau de filiales. Le droit contient uniquement une réserve explicite en faveur des offices de poste à l'art. 33, al. 2, OPO, selon laquelle la Poste doit exploiter au moins un office de poste dans chaque région de planification. La Suisse compte près de 130 régions de planification, ce qui signifie que le nombre minimum légal d'offices de poste s'élève à près de 130. L'art. 44 OPO se base, pour calculer l'accessibilité, sur l'accès aux services de paiement et non sur l'accès aux offices de poste. Conformément à l'art. 44, al. 1bis, OPO, dans les régions ne disposant que d'une agence postale, la Poste est tenue de proposer le service de paiement en espèces au domicile du client, ou d'une autre manière appropriée. Partant, la transformation d'offices de poste en agences postales ou en service à domicile n'a aucune influence en ce qui concerne le calcul de l'accessibilité des services de paiement.

Avec les critères d'accessibilité ainsi définis à l'art. 33, al. 4 et 5bis, et à l'art. 44 OPO, le droit confère donc à la Poste une grande marge d'appréciation pour le développement du réseau de points d'accès desservis. En d'autres termes, la Poste dispose d'une grande marge d'appréciation pour décider, sur la base des dispositions légales,

---

[113] Ch. III. 7 de la recommandation 17/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Melchnau, cf. également ch. III. 4 de la recommandation 9/2018 du 14 juin 2018 en l'affaire de l'office de poste de Chardonne et ch. III. 20 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.

[114] Ch. III. 7 et 10 de la recommandation 8/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste de Noville, ch. III. 10 de la recommandation 1/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Avully, ch. III. 10 de la recommandation 4/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Lumino.

[115] Ch. III. 12 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau, ch. III. 12 de la recommandation 8/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Rickenbach LU et ch. III. 4 de la recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Manno.

si elle souhaite remplir les critères d'accessibilité avec des offices de poste ou avec des agences postales. Il n'existe aucune base dans le droit qui permettrait à la PostCom de substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de la Poste. Pour émettre sa recommandation, la PostCom vérifie toutefois régulièrement si la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales dans sa décision de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale (art. 34, al. 5, let. c, OPO). Ces considérations de fond ont conduit à la pratique suivante :

a) Dans le cadre des procédures relevant de l'art. 34 OPO, la PostCom ne s'immisce pas dans la **planification du réseau de la Poste**.[116] Lors de la procédure, la PostCom vérifie toutefois régulièrement si la Poste a suffisamment tenu compte des spécificités régionales dans sa décision de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale (art. 34, al. 5, let. c, OPO).

b) Le **développement du réseau de filiales** est du ressort de la Poste. La PostCom part du principe qu'elle outrepasserait ses compétences juridiques si elle voulait substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de la Poste et, en tant qu'autorité de régulation, développer le réseau de filiales à la place de la Poste. La PostCom ne recommande à la Poste de procéder à une adaptation que si celle-ci ne tient manifestement pas compte des spécificités régionales.[117]

   Dans le cadre des dispositions légales relatives au développement du réseau, la Poste détermine les offices de poste qu'elle souhaite réexaminer et ceux qu'elle souhaite conserver à long terme. La Poste doit pondérer les avantages et les inconvénients des différents sites et tenir suffisamment compte des spécificités régionales.[118]

   - Lors de la consultation des autorités communales, la Poste ne veut pas jouer un office de poste contre un autre. La PostCom a fait preuve de compréhension pour l'attitude de la Poste.[119]

   - La pondération des avantages et des inconvénients des différents sites relève de la responsabilité de la Poste, tant qu'elle respecte les dispositions légales relatives au réseau d'offices de poste pour l'accessibilité et tient suffisamment compte des spécificités régionales.[120]

c) Avec les critères d'accessibilité de l'art. 33, al. 4 et 5bis, OPO, le droit confère à la Poste une grande marge d'appréciation pour décider si elle veut gérer des offices de poste ou des agences postales. Dans les agglomérations, la Poste pourrait même n'exploiter que des agences postales, car l'art. 33, al. 5bis, OPO ne mentionne que des points d'accès desservis. Le droit contient uniquement une réserve explicite en faveur des offices de poste à l'art. 33, al. 2, OPO, selon laquelle la Poste doit exploiter au moins un office de poste dans chaque région de planification. La PostCom part du principe qu'il est du ressort de la Poste de concentrer le **réseau des filiales dans les agglomérations** sur

---

[116] Cf., pour la planification du réseau présentée mi-2017 par la Poste, ch. III. 4 de la recommandation 17/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Melchnau ou ch. III. 12 de la recommandation 14/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Orvin.

[117] Ch. III. 7 d de la recommandation 21/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Scherzingen, avec référence au ch. III. 6. s de la recommandation 17/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Canobbio, cf. également ch. III. 13 de la recommandation 5/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Bironico.

[118] Ch. III. 6 de la recommandation 13/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Marthalen et ch. III. 12 de la recommandation 14/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Orvin.

[119] Ch. III. 7 de la recommandation 3/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Fahrwangen.

[120] Ch. III. 4 de la recommandation 7/2018 du 3 mai 2018 en l'affaire de l'office de poste de Puidoux, ch. III. 24 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice et ch. III. 14 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet.

les centres urbains et qu'elle dépasserait le cadre juridique si elle intervenait à ce niveau dans le pouvoir d'appréciation de la Poste en émettant des recommandations négatives.[121]

d) Il n'est pas de la compétence de la PostCom de procéder à une **comparaison croisée entre l'office de poste examiné et d'autres offices de poste de la région**. Il est indéniable que la densité du réseau des points d'accès desservis peut varier d'une région à l'autre. En raison de son pouvoir de cognition (compétence d'examen), ce ne sont pas de telles comparaisons qui sont déterminantes pour l'évaluation de la PostCom, mais le fait que les critères d'accessibilité de l'OPO soient remplis.[122]

L'art. 34, al. 1, OPO n'oblige pas la Poste à présenter aux autorités des communes concernées des chiffres permettant une comparaison avec d'autres offices de poste.[123]

e) La Poste n'est légalement pas tenue de **garantir que l'exploitation d'offices de poste se poursuive dans le temps**.[124]

5.2.3 Aucun réexamen des décisions prises par la Poste en tant qu'entreprise

Conformément à l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom ne peut se prononcer dans ses recommandations que sur la fermeture et le transfert d'offices de poste ou d'agences postales, mais pas sur d'autres décisions prises par la Poste en tant qu'entreprise. Deux recommandations de la PostCom s'inscrivent dans ce contexte :

a) L'office de poste de Grono était l'un des sept offices de poste qui ont été exploités par des entrepreneurs postaux privés pendant environ neuf ans. Des services postaux, des services de paiement et des services financiers de la Poste y étaient proposés. L'offre était comparable à celle des offices de poste exploités par la Poste. Jusqu'au 30 juin 2014, les entrepreneurs postaux pouvaient même accepter des versements en espèces. Cette prestation a dû être supprimée de l'offre suite à une intervention de la FINMA. Compte tenu du petit nombre d'entrepreneurs postaux privés et de la charge de travail liée à un tel changement, la Poste a décidé d'abandonner le format d'exploitation « entrepreneur postal » et de le transformer en d'autres formats d'exploitation. Dans sa recommandation, la PostCom ne s'est prononcée que sur la fermeture de l'office de poste de Grono, mais pas sur l'**abandon du format d'exploitation « entrepreneur postal »**.[125]

b) En vertu du droit en vigueur, la PostCom ne peut pas ordonner à la Poste de participer à un modèle de coopération donné (**participation à un modèle de coopération**). Les objectifs stratégiques imposent à la Poste de stabiliser à 800 points d'accès son réseau au cours de la période 2021-2024 grâce à des recettes supplémentaires provenant d'une utilisation commune des filiales. Ces objectifs constituent une sorte de stratégie du propriétaire au sens de l'art. 7 de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP). Selon cette disposition, il incombe au Conseil fédéral de surveiller la réalisation des objectifs stratégiques assignés à la Poste. Sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom n'examine pas les questions qui relèvent de la compétence d'autres autorités.[126]

---

[121] Ch. III. 6 notamment f de la recommandation 17/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Canobbio.
[122] Ch. III. 24 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.
[123] Ch. III. 6 de la recommandation 4/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste de Veysonnaz.
[124] Ch. III. 20 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly et ch. III. 11 de la recommandation 7/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de La Croix-de-Rozon.
[125] Ch. III. 1 de la recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono.
[126] Ch. III. 18 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet.

5.3 Procédure de consultation (art. 34, al. 5, let. a, OPO)

En cas de lacunes dans la procédure de consultation, la PostCom ne se prononce pas sur le fond du dossier, mais renvoie ce dernier à la Poste avec une recommandation concernant les parties de la consultation à améliorer. La PostCom n'émet une recommandation sur le fond concernant le transfert ou la fermeture prévus de l'office de poste ou de l'agence postale que lorsque la consultation s'est déroulée correctement à ses yeux.[127]

La pratique de la PostCom concernant les exigences en matière de consultation entre la Poste et les autorités communales est présentée en détail au ch. I ci-dessus.

5.4 Accessibilité (art. 34, al. 5, let. b, OPO)

5.4.1 Exigences légales pour le calcul de l'accessibilité des offices de poste et des agences postales

La Poste calcule chaque année l'accessibilité des offices de poste et des agences postales dans les cantons, conformément à l'art. 33, al. 4, OPO. Chaque année, elle mentionne les valeurs d'accessibilité correspondantes par canton dans son rapport à la PostCom, conformément à l'art. 23, al. 3, LPO et à l'art. 60 OPO. La PostCom publie les valeurs d'accessibilité dans son rapport annuel, qui peut être consulté sur son site Internet.[128]

La méthode de mesure de l'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales est certifiée par un organe indépendant et approuvée par la PostCom (art. 33, al. 6 et 7, OPO). La décision 19/2019 de la PostCom datant du 5 décembre 2019 et concernant l'approbation de la méthode et des instruments de mesure de l'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales est publiée sur le site de la PostCom.[129]

Il existe des dispositions analogues pour la mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 2 et 3, OPO). L'OFCOM publie sur son site Internet des informations complètes sur l'accomplissement du mandat du service universel en ce qui concerne les services de paiement.[130]

5.4.2 Définition des heures d'ouverture des points d'accès desservis

Selon l'art. 33, al. 3, OPO, la Poste fixe les heures d'ouverture en fonction des besoins d'utilisation locaux spécifiques de la population et de l'économie. Dans ses recommandations fondées sur l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom ne vérifie toutefois pas si la Poste a, par le passé, fixé les heures d'ouverture de l'office de poste examiné en violation des prescriptions de l'art. 33, al. 3, OPO. Même si c'était le cas, on ne pourrait qu'en déduire que la Poste est éventuellement (co)responsable de la rentabilité négative de l'office de poste. La rentabilité des offices de poste n'étant pas un critère pour le développement du réseau de ces offices, un tel constat n'impacterait pas le bien-fondé de la fermeture de l'office de poste concerné et donc la recommandation de la PostCom. La

---

[127] Recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 en l'affaire de l'office de poste de Grono, recommandation 5/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Emmetten, recommandation 10/2016 du 16 septembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Noville et recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 concernant la procédure de consultation de l'office de poste de Niederwil.

[128] https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/rapports-annuels

[129] https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions

[130] https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/poste-et-aide-a-la-presse/service-universel-en-matiere-de-services-de-paiement.html Cf. pour l'ensemble également ch. III. 8 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

PostCom part donc du principe, dans une pratique constante, qu'elle ne peut pas vérifier cet aspect.[131]

La PostCom a toutefois recommandé à la Poste, dans différents cas, d'intervenir sur les heures d'ouverture des agences postales prévues comme solution de remplacement de manière à ce que les personnes actives puissent également y retirer des envois[132] ou de prendre d'autres mesures pour permettre à ces personnes de retirer des envois.[133] Dans ce contexte, la PostCom s'est référée à la compétence relevant de l'art. 34, al. 5, let. c, OPO, qui précise qu'elle doit notamment examiner, lorsqu'elle émet une recommandation, si la décision de la Poste tient suffisamment compte des spécificités régionales.

5.4.3 Examen du respect des critères d'accessibilité

a) Pour vérifier, conformément à l'art. 34, al. 5, let. b, en relation avec l'art. 33, al. 2, 4 et 5bis, OPO, si le critère relatif à l'accessibilité des offices de poste et des agences postales est rempli, la PostCom se fonde en règle générale sur le **rapport qui lui est adressé chaque année** par la Poste.[134]

b) La PostCom ne procède à **des clarifications supplémentaires** que si, exceptionnellement et en raison de circonstances particulières, il est possible que les critères d'accessibilité selon l'OPO n'aient pas été atteints au cours de l'année.[135]

c) La réalisation des critères d'accessibilité est vérifiée de manière **standard** pour chaque recommandation de la PostCom. Les autorités communales n'ont pas à formuler de remarques dans ce contexte.

d) Les **valeurs d'accessibilité** sont calculées **par canton** et non pas commune, par localité ou par région.[136] Conformément à l'art. 33, al. 4, OPO, 90 % de la population résidante permanente d'un canton doit pouvoir 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. Si la Poste remplit les critères d'accessibilité pour le canton, il importe peu – au regard de l'art. 33, al. 4, OPO – que certains habitants d'une commune ne puissent pas atteindre un office de poste ou une agence postale en 20 ou 30 minutes : l'art. 33, al. 4, OPO ne prescrit pas que 100 % des habitants doivent pouvoir atteindre un point d'accès desservi en 20 ou 30 minutes.[137]

e) Les agences postales et les offices de poste sont pris en compte de la même manière pour le calcul de l'accessibilité.[138]

---

[131] Ch. III. 2 et 7 de la recommandation 4/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste de Veysonnaz, ch. III. 8 de la recommandation 9/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Muzzano et ch. III. 10 de la recommandation 17/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste de Renens.

[132] Ch. III. 15 s et IV. a de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro et ch III. 14 et IV. a de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.

[133] Ch. III. 11 et 13 de la recommandation 15/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Fontenais.

[134] Ch. III. 12 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.

[135] Ch. III. 11 de la recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et ch. III. 5 de la recommandation 10/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Vuisternens-devant-Romont.

[136] Ch. III. 10 de la recommandation 8/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savagnier.

[137] Ch. III. 12 de la recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et ch. III. 15 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

[138] Art. 33, al. 4 et 5bis, OPO ; ch. III. 5 de la recommandation 2/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Laax.

f) **Définition des régions urbaines et des agglomérations par la statistique fédérale :** les agglomérations auxquelles se réfère l'art. 33, al. 5bis, OPO, sont définies par la statistique fédérale et ne peuvent pas être fixées arbitrairement.[139] C'est ce qui ressort du libellé de l'art. 33, al. 5bis, OPO et du rapport explicatif de l'OFCOM.[140]

L'Office fédéral de la statistique (OFS) définit les régions urbaines et les agglomérations dans le rapport explicatif « L'espace à caractère urbain 2012 » (OFS, 2014). Le rapport fournit à la page 19 une liste des agglomérations.[141]

g) **Critère d'au moins un office de poste par région de planification :** la PostCom vérifie s'il y a encore au moins un office de poste dans la région de planification correspondante (art. 33, al. 2, OPO).

h) **Contrôle des prescriptions sur l'accès aux services de paiement sur la base d'un avis de l'OFCOM :** la PostCom demande un avis à l'OFCOM en vue de contrôler l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 1, OPO).

5.5 Prise en compte suffisante des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO)

Dans la pratique, la PostCom a jusqu'à présent fondé presque toutes les recommandations négatives et la plupart de celles qui étaient positives mais assorties de charges et conditions sur l'art. 34, al. 5, let. c, OPO. La notion de « spécificités régionales » est une notion juridique indéterminée. Le rapport explicatif de l'ordonnance sur la poste ne définit pas de manière exhaustive ce qu'il faut entendre par « spécificités régionales », recourant dans la version allemande à l'utilisation du subjonctif et du terme « beispielsweise » : *«Regionale Gegebenheiten könnten beispielsweise die Anzahl Verbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln pro Tag oder die Dauer der Abwicklung des Postgeschäfts sein.»*[142]

5.5.1 Temps de parcours / temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet

Selon le rapport explicatif du DETEC du 29 août 2012 relatif à l'ordonnance sur la poste[143], les spécificités régionales comprennent par exemple « le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale. » 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

---

[139] Ch. III. 5-7 de la recommandation 17/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste de Renens, ch. III. 7 de la recommandation 22/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Oberägeri, ch. III. 14 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly et ch. III. 13 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa.

[140] P. 5 du rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à une modification de l'ordonnance sur la poste portant sur de nouveaux critères d'accessibilité ; disponible sur le site Internet de la PostCom : https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf.

[141] Publié sous https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales.assetdetail.349561.html.

[142] La version française : « *Au titre des spécificités régionales, mentionnons le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale.* ». Publié sur le site Internet de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-F-20120829.pdf.

[143] Publié sur le site Internet de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-F-20120829.pdf.

habitants de la commune et dans quelle mesure ces derniers doivent se rendre à un tel office de poste dans le cas concret.

Il convient de distinguer cet examen de l'existence d'un accès suffisant aux offices de poste situés dans les environs de celui du respect des critères d'accessibilité selon les art. 33 et 44 OPO, présenté ci-dessus au ch. 5.4. Le temps nécessaire est toujours calculé à partir de l'office de poste de la commune concernée, en tenant compte des spécificités régionales, et non à partir des ménages individuels, car il ne s'agit justement pas du calcul de l'accessibilité selon les art. 33 et 44 OPO, qui se fait effectivement pour les ménages individuels. Dans la pratique, il a été décidé de se baser sur l'office de poste de la commune concernée pour calculer le temps de trajet, afin que le calcul soit le même dans tous les dossiers et qu'aucune manipulation ne soit possible. Lors de l'examen de l'accessibilité des offices de poste dans les environs, il ne s'agit donc pas d'effectuer un deuxième calcul d'accessibilité locale, mais de vérifier – comme le promet le rapport explicatif relatif à l'OPO cité plus haut – s'il existe toujours un accès adéquat aux offices de poste des environs. D'autres facteurs que le simple temps de trajet jusqu'à l'office de poste sont pris en compte :

a) **Prise en compte du temps exact nécessaire pour mener à bien une opération au guichet :** Lorsqu'il n'existe que peu de liaisons de transports publics, on calcule le temps exact nécessaire pour effectuer une opération au guichet (y c. trajet aller-retour). Le nombre de liaisons avec les transports publics et l'accessibilité de l'office de poste le samedi pèsent également dans la balance.

- La PostCom a émis une recommandation négative concernant la fermeture de l'office de poste de Grandvillard avec un service à domicile comme solution de remplacement : en semaine, il n'y aurait eu qu'une seule liaison quotidienne en transports publics avec l'office de poste le plus proche, à Epagny. Le temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet (y c. trajet aller-retour) aurait été d'environ 2h30. Et le samedi, il n'était pas possible de se rendre à la poste d'Epagny avec les transports publics.[144]

- La PostCom a émis une recommandation positive concernant la fermeture de l'office de poste d'Engi avec un service à domicile comme solution de remplacement. Dans ce cas, le temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet à l'office de poste de Schwanden (y c. trajet aller-retour) était d'1h30. L'après-midi, il y avait deux liaisons supplémentaires, pour lesquelles le temps nécessaire était d'une heure. Pour Schwanden, il y a une course toutes les heures environ et vers Elm, où se trouve une agence postale, toutes les demi-heures environ.[145]

- La PostCom a émis une recommandation positive concernant la fermeture de l'office de poste de Bellelay avec un service à domicile comme solution de remplacement. Le temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet à l'office de poste de Tavannes (y c. trajet aller-retour) était dans ce cas d'1h30. En semaine, il y avait avec les transports publics trois liaisons chaque après-midi et une le samedi.[146]

- En ce qui concerne la fermeture de l'office de poste de Fontenais avec un service à domicile comme solution de remplacement, la PostCom a émis une recommandation favorable assortie d'une charge, car il fallait près de deux heures le samedi pour effectuer une opération au guichet à l'office de poste de Porrentruy 1 (y c. trajet aller-retour), ce qui a été jugé trop long (**accessibilité des offices de poste le**

[144] Ch. III. 4 de la recommandation 3/2015 du 7 mai 2015 en l'affaire de l'office de poste de Grandvillard.
[145] Ch. III. 3 de la recommandation 5/2015 du 27 août 2015 en l'affaire de l'office de poste d'Engi.
[146] Ch. III. 4 de la recommandation 8/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Bellelay.

samedi).[147] En revanche, en semaine, il existait plusieurs liaisons ne nécessitant que 40 minutes environ (y c. trajet aller-retour), et ce toutes les demi-heures.

- La PostCom a émis une recommandation positive concernant la fermeture de l'office de poste de La Croix-de-Rozon avec un service à domicile comme solution de remplacement. Le temps nécessaire pour effectuer une opération au guichet à l'office de poste de Carouge (y c. trajet aller-retour) était dans ce cas d'à peine une heure avec la liaison la plus rapide et d'1h30 au maximum avec la liaison la plus mauvaise. En moyenne, il fallait environ une 1h15 pour régler une opération postale à l'office de poste de Carouge depuis celui de La Croix-de-Rozon (y c. aller-retour). En semaine, pendant les heures d'ouverture de l'office de poste de Carouge, les transports publics assurent deux liaisons par heure pendant les heures creuses et quatre pendant les heures de pointe.[148]

b) La PostCom tient compte dans son évaluation de la **durée du trajet à pied** entre l'arrêt des transports publics le plus proche et l'arrêt du lieu de destination, donc de l'office de poste. Un trajet d'un kilomètre à pied a été considéré comme problématique.[149]

5.5.2 Fonction centrale de l'office de poste

La fonction centrale d'un office de poste fait partie des spécificités régionales dont la Poste doit tenir compte dans sa décision. La PostCom intègre cette fonction dans son évaluation. Toutefois, le fait qu'un office de poste joue cette fonction n'entraîne pas nécessairement une recommandation négative à l'attention de la Poste ; dans un second temps, on examine si la Poste tient suffisamment compte des spécificités régionales avec la solution de remplacement prévue et le réseau restant de points d'accès desservis. Dans les cas suivants, la fonction centrale de l'office de poste examiné a été confirmée, mais la PostCom a estimé que la Poste avait suffisamment tenu compte des spécificités régionales avec une agence postale comme solution de remplacement :[150]

- Les volumes très faibles d'un office de poste peuvent jouer en défaveur de sa fonction centrale, même si d'autres spécificités régionales plaident en sa faveur.[151]
- Si les communes environnantes ont majoritairement opté pour un accord avec la Poste ou ont renoncé à saisir la PostCom, cette dernière respecte le consensus trouvé entre la Poste et lesdites communes : elle interprète principalement des accords avec les communes voisines en ce sens que la Poste a suffisamment tenu compte des besoins des communes environnantes avec la solution de remplacement prévue, c'est-à-dire une agence postale, et qu'elle a suffisamment pris en considération les spécificités régionales concernant la fonction centrale.[152]

---

[147] Ch. III. 11 et 13 de la recommandation 15/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Fontenais.
[148] Ch. III. 15 et 16 de la recommandation 7/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de La Croix-de-Rozon.
[149] Ch. III. 9 et IV. de la recommandation 1/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Trélex.
[150] Ch. III. 5 de la recommandation 12/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Wiedlisbach, ch. III. 14 de la recommandation 14/2019 du 5 décembre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Orvin et ch. III. 9 de la recommandation 16/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Stalden.
[151] Ch. III. 6 de la recommandation 2/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de Movelier et ch III. 25 de la recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz.
[152] Ch. III. 4 de la recommandation 17/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Melchnau et ch III. 10 de la recommandation 7/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Martigny 2 Bourg.

5.5.3 Prise en compte des conditions existantes dans chaque cas

La PostCom examine toujours les spécificités régionales dans chaque cas, et intègre donc les conditions existantes sur place dans son évaluation : nombre de localités / de villages dans une commune politique, nombre d'habitants ou de ménages concernés, taille de la commune, genre et nombre d'entreprises et d'emplois dans la commune, nombre d'habitants de la commune qui travaillent en dehors, etc. L'évaluation prend également en compte le nombre de points d'accès desservis dans une région, la caractérisation de la région dans le plan directeur cantonal, etc.[153]

La PostCom ne prend toutefois en compte que les spécificités régionales qui ont un lien avec la desserte postale. Les aspects de politique régionale, tels qu'ils peuvent résulter d'une fusion de communes, ne constituent pas une spécificité régionale pertinente pour la desserte postale au sens de l'art. 34, al. 5, let. c, OPO.[154]

a) **Conditions géographiques particulières** :

- Dans sa recommandation 2/2015 du 10 février 2015 en l'affaire de l'office de poste de Ramsen, la PostCom a considéré que la situation particulière du Steinerzipfel relevait des spécificités régionales : d'une superficie totale d'environ 25 km^2, le Steinerzipfel est une région frontalière entourée par l'Allemagne sur trois côtés. La PostCom a décidé d'émettre une recommandation négative à l'attention de la Poste, car en cas de fermeture de l'office de poste de Ramsen avec un service à domicile comme solution de remplacement, toute la région frontalière au nord-ouest de Stein am Rhein n'aurait été desservie que par un service à domicile.[155]
- Pour la PostCom, l'une des particularités régionales de la zone située à l'est de Buochs et englobant les communes de Beckenried, Emmetten et Seelisberg est l'enclavement de ces trois communes entre le lac des Quatre-Cantons et les montagnes. Par voie terrestre, les trois communes ne sont accessibles que par l'ouest, via Stans et Buochs. Compte tenu de ces particularités régionales, la PostCom a recommandé à la Poste d'examiner pour cette région, dans le cadre d'une planification globale, la possibilité d'exploiter au moins un office de poste dans les trois communes. Il ne faudrait pas fermer l'office de poste d'Emmetten tant qu'une planification globale n'a pas été mise en place, afin de ne pas préjuger du résultat de cette planification.[156]
- Au nombre des particularités régionales, la PostCom a constaté que le territoire de la commune de St. Stephan couvrait plus de 60 km^2 et s'étirait sur plus de 10 km, présentant les caractéristiques de l'habitat dispersé. Plusieurs ménages n'avaient pas de distribution à domicile. La ligne de chemin de fer passe en dehors des zones d'habitation, de sorte que les ménages concernés ont généralement un long trajet pour se rendre à l'une des trois gares. La proportion de résidences secondaires de

---

[153] Ch. III. 3 et 7 de la recommandation 8/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Bellelay, ch. III. 2 de la recommandation 9/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Boécourt, ch. III. 5 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau, ch. III. 2 de la recommandation 11/2015 du 10 décembre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Pfyn, ch. III. 2 de la recommandation 1/2016 du 4 mars 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Epauvillers, ch. III. 4 de la recommandation 3/2016 du 6 mai 2016 en l'affaire de l'office de poste du Brassus, ch. III. 4 de la recommandation 4/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste de Veysonnaz, ch. III. 1 de la recommandation 3/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan, ch. III. 9 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna, ch. III. 10 s de la recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Manno et ch. III. 13 de la recommandation 18/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Orselina.

[154] Ch. III. 5 de la recommandation 19/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Bilten.

[155] Cf. notamment ch. III. 5 s.

[156] Ch. III. 7 de la recommandation 5/2016 du 23 juin 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Emmetten.

St. Stephan dépasse les 30 %. Étant donné que les résidences secondaires ne bénéficient généralement pas de la distribution à domicile, mais sont desservies par une batterie centrale de boîtes aux lettres, les touristes ne peuvent pas profiter du service à domicile. La PostCom a donc considéré qu'un service à domicile n'était pas la solution idéale pour St. Stephan, compte tenu des spécificités régionales. Mais depuis 2013, aucun partenaire d'agence n'a pu être trouvé à St. Stephan. Les volumes de l'office de poste de St. Stephan étant faibles, la PostCom est donc parvenue à la conclusion qu'il serait disproportionné d'exiger de la Poste qu'elle continue d'exploiter cet office de poste jusqu'à ce qu'un partenaire d'agence soit trouvé dans la commune. La PostCom a toutefois recommandé à la Poste de compenser la fermeture de l'office de poste de St. Stephan par un service à domicile en tant que solution de remplacement, en l'accompagnant de différentes mesures afin de tenir suffisamment compte des spécificités régionales particulières.[157]

b) **Rôle des frontières cantonales** : les frontières cantonales ne jouent aucun rôle particulier dans l'examen des spécificités régionales.[158]

c) **Taille de la zone de desserte de l'office de poste, nombre d'habitants, nombre d'habitants travaillant en dehors de la commune :** la taille de la zone de desserte de l'office de poste, le nombre d'habitants ainsi que le nombre d'habitants travaillant en dehors de la commune ont conduit la PostCom à formuler une recommandation négative concernant la fermeture de l'office de poste d'Ollon avec un service à domicile comme solution de remplacement.[159]

d) La PostCom n'a pas considéré qu'il y avait **discrimination des régions périphériques** dans un cas où la Poste exploitait une agence postale dans chacune de deux localités, l'une comptant 660 habitants et l'autre 1430.[160]

5.5.4 Pratique concernant l'agence postale en tant que solution de remplacement

a) En principe, il **incombe à la Poste de choisir le partenaire d'agence**. La Poste vérifie que le partenaire d'agence offre les conditions nécessaires pour garantir l'exploitation de l'agence.

Conformément à l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom n'a pas la compétence de vérifier dans chaque cas le choix du partenaire d'agence par la Poste, ni même de consulter les chiffres commerciaux des partenaires d'agence. Elle examine, sous l'angle des spécificités régionales, si le local du partenaire d'agence (notamment situation, heures d'ouverture ou type d'entreprise) se prête à l'exploitation d'une agence postale.[161]

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 vraiment la compétence d'émettre une recommandation concernant le partenaire d'agence.[162] Dans un cas où la Poste aurait eu la possibilité, en raison des spécificités régionales, de chercher une agence plus accessible aux personnes handicapées moteur, la PostCom a refusé de fermer

---

[157] Ch. III. 11 et IV. de la recommandation 1/2020 du 30 janvier 2020 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan.
[158] Ch. III. 13 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet.
[159] Ch. III. 1, 3 et 7 de la recommandation 15/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Ollon VD.
[160] Ch. III. 13 de la recommandation 9/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Emmetten.
[161] Ch. III. 6 de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier.
[162] Ch. III. 30 de la recommandation 2/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

l'office de poste et de le remplacer par l'agence désignée.[163]

Dans d'autres cas, la PostCom a formulé des charges visant à protéger la discrétion[164] ou a recommandé des mesures visant à améliorer l'accessibilité de l'agence postale pour les personnes à mobilité réduite.[165]

b) **Critères de sélection du partenaire d'agence**

- La PostCom salue le fait que la Poste utilise des critères uniformes dans toute la Suisse pour la sélection des partenaires d'agence et pour le défraiement des prestations de l'agence.[166]
- **Montant de l'indemnisation des partenaires d'agence :** la PostCom ne peut pas vérifier le montant de l'indemnisation des partenaires d'agence.[167]
- Il n'est pas nécessaire que l'activité d'origine du partenaire d'agence présente des **similitudes avec la fourniture de prestations postales**.[168]
- La PostCom salue le fait que la Poste veille à la **durabilité de la solution d'agence** lors du choix du partenaire d'agence. On considère comme opportun que la Poste sélectionne, dans la mesure du possible, une entreprise bien établie dans la commune.[169]
- La Poste exige qu'une agence postale ait des **heures d'ouverture minimales** précises. Il est logique que la Poste maintienne cette exigence dans l'intérêt de la clientèle, puisque les envois avisés doivent être retirés dans les agences postales.[170] Pour les agences postales dont les heures d'ouverture sont relativement courtes, la PostCom recommande à la Poste, conformément à l'art. 33, al. 3, en relation avec l'art. 34, al. 5, let. c, OPO, de faire en sorte que les heures d'ouverture soient fixées de manière à ce que les personnes exerçant une activité professionnelle puissent également retirer des envois dans ces agences postales.[171]
- La Poste indique que les agences postales ne peuvent **fermer annuellement** qu'à titre exceptionnel, et ce pour autant que le partenaire est une entreprise familiale sans employés. Ces partenaires ne peuvent prendre des vacances que s'ils ferment temporairement le magasin. Si aucun autre partenaire n'est disponible sur le site, la Poste autorise exceptionnellement la fermeture annuelle de l'entreprise. La Poste indique qu'elle consulte alors les autorités. La fermeture annuelle de l'entreprise fait l'objet d'un avenant au contrat. Pendant cette fermeture annuelle, les envois avisés peuvent être retirés à la filiale la plus proche. La distribution du courrier n'est pas concernée. Les boîtes aux lettres du partenaire sont également vidées normalement.[172]

---

[163] Ch. III. 10 ss et IV. de la recommandation 20/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg.
[164] Ch. III. 5 et IV. de la recommandation 17/2018 du 6 décembre 2018 en l'affaire de l'office de poste de Roche.
[165] Ch. III. 15 s et IV. a de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro et ch III. 14 et IV. a de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.
[166] Ch. III. 9 de la recommandation 3/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Borex et ch. III. 5 de la recommandation 8/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savagnier.
[167] Ch. III. 6 de la recommandation 23/2017 du 7 décembre 2017 en l'affaire de l'office de poste Les Genevez JU.
[168] Ch. III. 25 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly.
[169] Ch. III. 12 de la recommandation 11/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Melide.
[170] Ch. III. 9 de la recommandation 3/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Borex.
[171] Ch. III. 14 et IV. b de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro et ch III. 14 et IV. b de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.
[172] Ch. III. 6 de la recommandation 23/2017 du 7 décembre 2017 en l'affaire de l'office de poste Les Genevez JU.

- La PostCom vérifie si la Poste respecte les directives de la loi sur la poste concernant l'**accessibilité des agences postales aux personnes handicapées moteur**. Elle se réfère alors aux compétences données pour examiner les spécificités régionales. Dans un cas où la Poste aurait eu la possibilité de chercher une agence plus accessible en raison des spécificités régionales, la PostCom a refusé de fermer l'office de poste avec la solution de remplacement prévue.[173] La PostCom a émis une recommandation négative lorsqu'un bar, accessible uniquement par deux marches d'escalier, était prévu comme partenaire d'agence.[174] La PostCom a recommandé de prendre des mesures pour améliorer l'accessibilité de l'agence postale aux personnes handicapées moteur.[175]
- L'OPO ne contient aucune disposition exigeant que des **places de stationnement** soient disponibles devant une agence postale (ou un office de poste). Si plusieurs entreprises peuvent être envisagées comme partenaires d'agence dans une commune, l'offre en places de stationnement peut éventuellement être l'un des critères de sélection du partenaire d'agence.[176] Comme l'accès en voiture est souvent la norme dans les zones rurales, la PostCom intègre également dans une certaine mesure, sous l'angle des spécificités régionales, l'accessibilité des offices de poste et des agences postales par les transports privés (y c. possibilités de stationnement) dans son évaluation. Toutefois, l'examen de la PostCom se concentre avant tout sur le volet postal et la PostCom ne peut pas utiliser l'art. 34, al. 5, let. c, OPO comme base légale pour obliger la Poste à créer de nouvelles places de stationnement, à élaborer des concepts de circulation ou à prendre d'autres mesures de modération du trafic en cas d'intégration d'une agence postale dans un commerce de détail préexistant.[177]

c) Si un partenaire cesse d'exploiter son agence postale, la Poste doit chercher une nouvelle solution pour la desserte postale dans la zone concernée. L'art. 34, al. 1, OPO prescrit pour ce cas que la Poste doit consulter les communes concernées et s'efforcer de parvenir à un accord avec elles. Si aucun accord n'est trouvé, les communes concernées peuvent saisir la PostCom dans les 30 jours suivant la communication de la décision de la Poste. L'OPO confère donc aux autorités des communes concernées, en cas de **fermeture ou de transfert d'une agence postale, les mêmes droits** qu'en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste.[178]

d) La Poste indique qu'il existe différentes dispositions pour protéger la **discrétion dans les agences postales** : la Poste forme le personnel de l'agence et l'assiste dans les premiers jours lors de l'introduction. La formation comprend un bloc spécial consacré au secret postal et au traitement des informations confidentielles. Les collaborateurs de l'agence postale sont – à l'instar de tous les collaborateurs de la Poste – tenus au secret postal. La violation du secret postal est sanctionnée et peut donner lieu à une peine. Le personnel de l'agence est tenu de protéger tous les envois postaux ainsi que les justificatifs de transaction relatifs au trafic de paiement contre la consultation

---

[173] Ch. III. 10 s et IV. de la recommandation 20/2020 du 27 août 2020 en l'affaire de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg.
[174] Ch. III. 5 de la recommandation 6/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire de l'office de poste de Castagnola.
[175] Ch. III. 15 s et IV. a de la recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Claro et ch III. 14 et IV. a de la recommandation 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Camorino.
[176] Ch. III. 26 de la recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de Perly et ch. III. 12 de la recommandation 22/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste de Glattfelden.
[177] Ch. III. 9 de la recommandation 13/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Marthalen.
[178] Recommandation 1/2023 du 7 décembre 2023 en l'affaire du maintien de l'agence postale de Hellbühl pendant la durée de la procédure de conciliation prévue à l'art. 34, al. 4, OPO, recommandation 1/2024 du 1er février 2024 en l'affaire de l'agence postale de Hellbühl et recommandation 3/2024 du 13 juin 2024 en l'affaire de l'agence postale de Morges 2 La Gottaz.

et l'accès par des tiers. Il existe des prescriptions spécifiques pour les envois avisés (lettres et colis) dans les agences postales :

- les lettres recommandées qui sont prêtes à être retirées à l'agence doivent être conservées sous clé. En règle générale, il s'agit d'un tiroir fermant à clé dans le meuble de bureau incorporant directement la caisse du partenaire de l'agence.
- Les colis prêts à être retirés doivent être conservés dans un local inaccessible aux tiers. En règle générale, il s'agit de l'entrepôt du partenaire de l'agence. Faute de place, les colis-express peuvent également être stockés près de la caisse ou du module postal, mais de manière à ce qu'ils ne soient pas directement visibles par la clientèle.
- Outre le suivi pour les affaires opérationnelles par l'office de poste responsable, des contrôles réguliers sont effectués par différents services de la Poste.[179]

e) **Nécessité d'entrer dans le magasin du partenaire de l'agence** : le fait que les clients de la Poste doivent entrer dans le magasin du partenaire d'agence pour effectuer des opérations postales est sans importance, car il n'existe aucune obligation d'achat.[180]

f) **Exigences découlant des touristes/ des propriétaires de résidences secondaires** : en ce qui concerne les exigences en matière de desserte postale, la PostCom estime qu'il ne faut pas accorder la même importance aux exigences des vacanciers ou des hôtes qu'à celles de la population locale. Les vacanciers et les hôtes peuvent effectuer à leur domicile les opérations postales pour lesquelles ils sont tributaires d'un office de poste. En règle générale, une agence postale peut répondre aux besoins des touristes ou des personnes séjournant en résidences secondaires aussi bien qu'un office de poste, car l'agence postale propose toutes les prestations postales régulièrement demandées, à l'exception des versements en espèces, qui ne sont pas possibles dans une agence postale. Il s'agit toutefois d'une prestation sollicitée avant tout par la population et les entreprises locales. Inversement, les vacanciers profitent des heures d'ouverture nettement plus longues de l'agence postale et de la possibilité de régler leurs affaires postales en les combinant avec leurs achats.[181] La situation pourrait être différente si la Poste souhaitait introduire un service à domicile dans une commune touristique. L'absence de tout point d'accès public pourrait devenir un problème dans une telle commune.[182]

5.5.5 Pratique concernant le service à domicile en tant que solution de remplacement

a) **Critères permettant d'évaluer si le service à domicile en tant que solution de remplacement répond aux spécificités régionales**

Au début, le service à domicile a été utilisé avant tout comme une bonne solution pour des communes plus petites, en particulier pour des zones à habitat dispersé.[183] Aujourd'hui, il est également de plus en plus souvent introduit dans des communes plus grandes comptant plusieurs milliers d'habitants comme solution de remplacement d'un office de poste, lorsque la Poste n'y trouve pas de partenaire d'agence. Cette évolution a conduit la PostCom à développer, sur la base de l'obligation de tenir compte des

---

[179] Cf. pour l'ensemble ch. III. 7 de la recommandation 11/2016 du 6 octobre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Welschenrohr et ch III. 7 de la recommandation 23/2017 du 7 décembre 2017 en l'affaire de l'office de poste Les Genevez.

[180] Ch. III. 7 de la recommandation 19/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Bilten.

[181] Ch. III. 10 de la recommandation 2/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Laax.

[182] Ch. III. 6 de la recommandation 7/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Cheyres.

[183] Ch. III. 4 de la recommandation 5/2015 du 27 août 2015 en l'affaire de l'office de poste d'Engi.

« spécificités régionales » (art. 34, al. 5, let. c, OPO), des critères permettant de déterminer les conditions dans lesquelles elle peut approuver la fermeture d'un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement, même dans une commune plus grande.[184]

Outre les critères toujours pris en compte jusqu'à présent (taille de la commune [nombre d'habitants et d'emplois], distance et temps de trajet jusqu'à d'autres points d'accès desservis [cf. 5.5.3. ci-dessus], rôle du point d'accès pour la commune et la région, etc.), la PostCom fait la distinction entre les communes dans lesquelles il existe encore une **infrastructure pour les biens de consommation courante (infrastructure pour la vie quotidienne)** et celles dans lesquelles il n'y a plus de possibilités d'achat sur place. Si les habitants de la commune doivent se rendre dans une autre commune pour acheter les biens les plus courants, le fait que la Poste n'y propose plus de point d'accès desservi sera généralement conforme aux spécificités régionales, même dans de grandes communes.

- La présence d'une infrastructure pour la vie quotidienne, permettant d'acheter des biens de consommation courante dans la commune, a été reconnue dans les recommandations de Forel (Lavaux), Trélex, Prangins et St-Sulpice.[185]
- En revanche la présence d'une infrastructure suffisante pour la vie quotidienne n'a pas été reconnue dans les recommandations de Borex, Develier, La Croix-de-Rozon, Savagnier, Prez et Vuisternens-devant-Romont.[186]

b) **Teneur de la recommandation en cas de refus du service à domicile**

- Pratique jusqu'en 2020 : si, sur la base de l'appréciation de l'ensemble des éléments, la PostCom venait à conclure que le service à domicile n'était pas approprié comme solution de remplacement pour la commune, elle émettait une recommandation négative concernant la fermeture de l'office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement. La PostCom n'approuvait alors pas la fermeture de l'office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement et demandait à la Poste de continuer de chercher un partenaire d'agence. Elle recommandait à la Poste de ne fermer l'office de poste que lorsqu'il pourrait être remplacé par une agence postale dans la commune. Dans ces recommandations, la PostCom formulait toujours comme réserve que la Poste ne pourrait reconsidérer l'introduction du service à domicile qu'au bout de deux ans au plus tôt si, malgré la recherche d'un partenaire d'agence, aucune possibilité concrète de solution d'agence ne se dessinait.[187] La PostCom ayant émis une recommandation négative, la Poste a dû, dans ces cas, consulter à nouveau les autorités communales si elle voulait reconsidérer l'introduction du service à domicile après deux ans.

---

[184] Cf. notamment recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Forel [Lavaux], recommandation 1/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Trélex, recommandation 2/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prangins et recommandation 3/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Borex.

[185] Recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Forel [Lavaux], recommandation 1/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Trélex, recommandation 2/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prangins et ch. III. 26 s et 32 de la recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice.

[186] Ch III. 13 ss de la recommandation 3/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Borex, ch. III. 12 ss de la recommandation 4/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Develier, ch. III. 18 ss de la recommandation 7/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire de l'office de poste de La Croix-de-Rozon, ch. III. 19 s de la recommandation 8/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savagnier, ch. III. 23 s de la recommandation 9/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et ch. III. 13 s de la recommandation 10/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Vuisternens-devant-Romont.

[187] Ch. IV. de la recommandation 15/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste d'Ollon, ch. IV. de la recommandation 3/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de St Stephan, ch. IV. de la recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Forel [Lavaux].

- Changement de pratique à partir de 2021 : comme précédemment, il arrive que la PostCom n'approuve pas la fermeture de l'office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement et demande à la Poste de continuer de rechercher un partenaire d'agence. La PostCom continue de recommander à la Poste de ne fermer l'office de poste que lorsqu'il pourra être remplacé par une agence postale dans la commune.

  Mais elle a réduit de deux à un an la durée minimale pour la recherche d'un partenaire d'agence (cf. recommandation 1/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Trélex, recommandation 2/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Prangins et recommandation 14/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de St-Sulpice). Dorénavant, la PostCom prévoit dans ces recommandations que la Poste puisse envisager l'introduction du service à domicile à l'issue de cette durée minimale, sans devoir à nouveau consulter les autorités des communes concernées. En réduisant le délai et en simplifiant la procédure pour la Poste, cela a permis de tenir compte de la durée de la procédure de consultation et de la procédure devant la PostCom.

- Lorsqu'elle décide de fermer un office de poste avec un service à domicile comme solution de remplacement, la Poste se déclare en général prête à réexaminer une solution d'agence si un partenaire devait être trouvé dans les deux ans suivant l'introduction du service à domicile. Dans ces cas, la PostCom recommande régulièrement à la Poste d'examiner la possibilité d'un partenariat d'agence sans limite de temps si une opportunité se présente dans la région **(renonciation à limiter dans le temps l'examen d'une solution d'agence)**.[188]

c) **Attention particulière portée aux ménages sans distribution à domicile lors de l'introduction du service à domicile**

En cas d'introduction du service à domicile comme solution de remplacement, les ménages qui ne disposent pas de la distribution à domicile ne peuvent pas bénéficier du service à domicile. En l'absence de distribution à domicile, la distribution se fait souvent dans une case postale située à l'office de poste et qui est en général également supprimée lorsque ledit office vient à fermer. Si la distribution intervient ensuite dans une case postale située dans l'office de poste le plus proche, les trajets pour aller chercher le courrier sont souvent nettement plus longs. Si le service à domicile est introduit comme solution de remplacement, il est important pour la PostCom de savoir s'il y a des ménages sans distribution à domicile dans la zone de desserte de l'office de poste. Le cas échéant, la PostCom assortit sa recommandation positive de charges[189] ou émet une recommandation négative (en tenant compte d'autres spécificités régionales).[190]

Il arrive souvent que dans une région, des ménages bénéficient de la distribution à domicile, bien que légalement, ils n'y aient pas droit. En cas d'introduction d'un service à domicile en remplacement d'un office de poste fermé, la Poste renonce pendant trois ans à modifier la distribution à domicile pour de tels ménages.[191]

---

[188] Cf. entre autres ch. IV. de la recommandation 4/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Develier ou ch. IV. de la recommandation 5/2015 du 27 août 2015 en l'affaire de l'office de poste d'Engi.

[189] Ch. III. 7 s et IV. de la recommandation 8/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Bellelay.

[190] Ch. III. 6 de la recommandation 3/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan.

[191] Ch. III. 6 et IV. de la recommandation 3/2017 du 24 janvier 2017 en l'affaire de l'office de poste de St. Stephan.

5.5.6 Pratique concernant les offres complémentaires / autres aspects de la solution de remplacement

a) Il incombe à la Poste de **désigner le point de retrait pour les envois avisés**. La PostCom respecte cette décision de la Poste.[192] En cas de doutes quant à la pertinence d'un autre office de poste comme point de retrait des envois avisés, la PostCom recommande à la Poste de décider après avoir consulté les autorités de la commune concernée.[193]

b) Si la solution de remplacement est une agence postale, la PostCom formule régulièrement comme charge à l'intention de la Poste d'évaluer le besoin en **cases postales**. En cas de besoin avéré, la Poste doit installer à un emplacement central une batterie de cases postales adéquate, avec un délai de distribution fixé à 9 h 00.[194]

c) L'art. 14, al. 5, let. b, LPO stipule que la Poste garantit un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays. Ce réseau comprend des **boîtes aux lettres publiques** disponibles en quantité suffisante, mais au moins une boîte aux lettres par localité. Si, suite à la fermeture ou au transfert de l'office de poste, il n'est plus possible de déposer des lettres dans la localité, la Poste met à disposition un dépôt de lettres dans la localité à un emplacement central.[195]

d) Il y a lieu de tenir particulièrement compte des **besoins des commerçants** :

- Si nécessaire, il convient de prévoir un **point clientèle commerciale sans personnel** et/ou des solutions peu coûteuses pour les **flux d'argent liquide**.[196]
- S'il y a beaucoup d'entreprises et de commerces dans la commune, la PostCom recommande, également lorsque le service à domicile est introduit comme solution de remplacement, d'envisager l'**installation d'une batterie de cases postales centrale avec délai de distribution à 9 h 00**, afin que les commerçants puissent recevoir leur courrier le matin. Une autre solution est que la Poste distribue gratuitement le courrier aux commerçants au début de la tournée de distribution.[197] Dans un cas particulier, la PostCom a recommandé à la Poste (toujours dans le cadre de la solution de remplacement avec service à domicile) d'élaborer un **concept de prise en charge de la clientèle commerciale** et, en cas de besoin avéré, d'aménager une batterie de cases postales avec garantie de distribution à 9 h 00 dans la zone industrielle.[198]
- En cas de fermeture d'un office de poste, la Poste convient avec les clients commerciaux de **solutions individuelles** si nécessaire. Mais elle n'est pas tenue de convenir de telles solutions individuelles avec les clients commerciaux avant même que la décision soit notifiée à la commune. Comme il peut s'écouler régulièrement plusieurs mois entre la décision de fermer un office de poste et la mise en œuvre

---

[192] Ch. III. 5 de la recommandation 8/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Bellelay.
[193] Ch. III. 9 et IV. de la recommandation 1/2021 du 18 mars 2021 en l'affaire de l'office de poste de Trélex.
[194] Ch. III. 10 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau, ch. III. 9 de la recommandation 20/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Rodi-Fiesso et ch. III. 10 de la recommandation 1/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Avully.
[195] Ch. III. 5 de la recommandation 10/2017 du 4 mai 2017 en l'affaire de l'office de poste de Gingins.
[196] Ch. IV. de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau, ch. IV. de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 en l'affaire de l'office de poste de Balerna, ch. IV. de la recommandation 2/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Laax GR, ch. IV. de la recommandation 15/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Schattdorf et ch. III. 10 ss et IV. de la recommandation 21/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste de Bettlach.
[197] Ch. III. 7 de la recommandation 10/2017 du 4 mai 2017 en l'affaire de l'office de poste de Gingins.
[198] Ch. III. 11 et IV. de la recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Manno.

de cette décision, il est possible que la situation évolue. Une obligation de prendre contact au préalable avec tous les clients commerciaux n'aurait donc aucun sens.[199]

- La notion de **« solution de remplacement »** désigne des solutions qui s'adressent au public, donc des agences postales et le service à domicile, et non des solutions individuelles pour les clients commerciaux.[200]

e) La décision d'installer un **postomat** se base sur des critères d'économie de marché et est prise par PostFinance SA.[201]

5.5.7 Délimitation des compétences de la PostCom par rapport à celles d'autres autorités

En principe, la PostCom ne vérifie pas le respect de dispositions qui relèvent de la compétence d'autres autorités.

a) La PostCom n'intègre pas les questions de **sécurité routière** dans son appréciation, questions qui doivent être examinées et résolues par les autorités compétentes en la matière.[202]

b) Une éventuelle détérioration de la situation à proximité d'un office de poste ou d'une agence postale, liée à une **augmentation du trafic**, ne doit pas être contrée en premier lieu par des mesures postales, mais par des mesures d'urbanisme.[203] Le droit fixe des exigences concernant l'accessibilité des offices de poste et des agences postales par les transports publics. Dans ce cas, la PostCom est compétente pour vérifier le respect de ces exigences. L'examen de la PostCom se concentre ainsi avant tout sur le volet postal, et la PostCom ne peut pas utiliser l'art. 34, al. 5, let. c, OPO comme base légale pour obliger la Poste à créer de nouvelles places de stationnement, à élaborer des concepts de circulation ou à prendre d'autres mesures de modération du trafic si une agence postale est intégrée dans un commerce de détail préexistant.[204]

c) Les recommandations de la PostCom ne portent que sur les aspects postaux de la mesure prévue (p. ex. transformation d'un office de poste en agence postale). La recommandation de la PostCom ne porte pas sur d'autres aspects liés à la réalisation de la solution de remplacement prévue (p. ex. **respect des prescriptions en matière de construction ou d'heures d'ouverture**). La PostCom n'est pas compétente pour vérifier si la Poste respecte les prescriptions en matière de construction et elle ne se prononce pas à ce sujet. Si l'intégration d'une agence postale dans un commerce partenaire entraîne un changement d'affectation, cet aspect (p. ex. question de la conformité à la zone) doit être examiné par les autorités cantonales ou communales compétentes sur la base du droit cantonal ou communal applicable et non par la PostCom.[205]

---

[199] Ch. III. 6 de la recommandation 4/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste de Sion 3 Hôpital Régional.
[200] Ch. III. 6 de la recommandation 4/2017 du 3 mars 2017 en l'affaire de l'office de poste de Sion 3 Hôpital Régional.
[201] Ch. III. 6 de la recommandation 12/2015 du 10 décembre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Wigoltingen.
[202] Ch. III. 17 de la recommandation 26/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bützberg.
[203] Ch. III. 6 de la recommandation 6/2015 du 27 août 2015 en l'affaire de l'office de poste de Langenthal 2 Löwenplatz.
[204] Ch. III. 9 de la recommandation 13/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Marthalen.
[205] Ch. III. 9 de la recommandation 13/2018 du 30 août 2018 en l'affaire de l'office de poste de Marthalen.

Il incombe à la Poste d'obtenir les autorisations nécessaires (p. ex. permis de construire ou autorisation pour ouvrir le dimanche).[206]

En formulant ses recommandations, la PostCom part du principe que la Poste ne ferme l'office de poste en question que lorsqu'elle est sûre que la solution de remplacement prévue pourra être mise en œuvre.[207]

d) Les **mesures de protection en cas de pandémie** font partie des tâches de la Poste en lien avec la gestion du réseau postal. La PostCom ne peut pas se baser sur l'art. 34, al. 5, OPO, pour vérifier cet aspect et émettre sa recommandation.[208] Il incombe aux autorités compétentes et non à la PostCom de vérifier que les normes d'hygiène soient respectées.[209]

e) La Poste n'est pas tenue de prendre en compte l'impact d'une fermeture d'office de poste sur l'**aménagement du territoire cantonal**, et la PostCom n'est pas compétente pour examiner de tels aspects dans le cadre de ses recommandations.[210]

5.5.8 Principes généraux du droit

a) **Base légale pour fermer des offices de poste** : les exigences pour le développement par la Poste du réseau des offices de poste et des agences postales (développement du réseau) reposent sur une base inscrite dans la loi (art. 14, al. 5, LPO) et dans l'ordonnance (art. 33 et 44 OPO). Les bases légales sont suffisamment précises et il n'y a aucune lacune juridique.[211]

b) **Principe de la séparation des pouvoirs :** une commune a fait valoir que la réglementation de l'art. 34, al. 7, OPO, selon laquelle la Poste statue 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 la recommandation de la PostCom, violait le principe de la séparation des pouvoirs. Cette « procédure » ne serait pas démocratique du moment que la Poste peut décider de son propre chef. La disposition de l'OPO selon laquelle la Poste statue de manière définitive sur la fermeture ou le transfert de l'office de poste ou de l'agence postale concerné en tenant compte de la recommandation de la PostCom, donc que la PostCom peut « uniquement » émettre des recommandations, se fonde sur la loi (art. 22, al. 2, let. f, LPO). Cette réglementation correspond au fait que la Poste en tant que société anonyme de droit public assume la responsabilité de l'entreprise.[212] Il n'y a donc pas de violation du principe de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, la fermeture d'un office de poste n'est pas un litige au sens de l'art. 29*a* Cst., car il ne s'agit pas d'un droit individuel.[213]

Une évaluation réalisée par la PostCom en 2014 a montré que la Poste a appliqué jusqu'à cette date toutes les recommandations de la PostCom ou de la précédente

---

[206] Ch. III. 17 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa, ch. III. 10 de la recommandation 20/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire de l'office de poste d'Eggersriet et ch. III. 8 de la recommandation 12/2019 du 3 octobre 2019 en l'affaire de l'office de poste de Comano.

[207] Ch. III. 7 de la recommandation 18/2016 du 8 décembre 2016 en l'affaire de l'office de poste de Granges-Paccot.

[208] Ch. III. 17 de la recommandation 12/2021 du 27 août 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savosa.

[209] Ch. III. 8 de la recommandation 21/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Scherzingen.

[210] Ch. III. 7 de la recommandation 3/2016 du 6 mai 2016 en l'affaire de l'office de poste du Brassus.

[211] Ch. III. 7 de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire de l'office de poste d'Auvernier, ch. III. 5 ss de la recommandation 12/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bôle et ch. III. 8 de la recommandation 8/2021 du 16 juin 2021 en l'affaire de l'office de poste de Savagnier.

[212] Ch. III. 13 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 en l'affaire de l'office de poste de Vitznau.

[213] Kommentar BV (commentaire de la Constitution fédérale), Giovanni-Biaggini, 2e édition, 2017, N 6 concernant l'art. 29*a*.

autorité (Commission Offices de poste) lorsque cela était possible.[214] Une autre évaluation, réalisée en 2022, a permis de constater que la Poste a également appliqué toutes les recommandations émises par la PostCom depuis 2013, à une exception près (https://www.postcom.admin.ch/fr/service-universel/fermeture-transformation-dun-office-de-poste-dune-agence).

c) **Principe de la bonne foi :** en cas de fermeture d'un office de poste, la Poste signale régulièrement aux autorités communales et à la population les points d'accès desservis qui sont disponibles dans les environs immédiats. Si la Poste ferme ultérieurement l'un de ces points d'accès, il n'y a pas de violation du principe de la bonne foi, car la Poste ne promet rien aux autorités communales et à la population quant au maintien des points d'accès concernés. La PostCom peut aisément imaginer que les autorités communales partent de bonne foi du principe que les points d'accès correspondants seront maintenus et resteront à la disposition des habitants de la région pour effectuer des opérations postales. Toutefois, compte tenu de l'évolution constante du réseau de points d'accès desservis dans toute la Suisse, les autorités communales ne doivent pas s'attendre à ce que les offices de poste des alentours soient maintenus à l'avenir.[215]

[214] Cf. à ce sujet le rapport annuel de la PostCom 2014, p. 14, publié sur le site Internet de la PostCom (https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/rapports-annuels).
[215] Ch. III. 4 de la recommandation 11/2019 du 3 octobre 2019 en l'affaire de l'office de poste d'Anières, ch. III. 6 de la recommandation 3/2019 du 29 août 2019 en l'affaire de l'office de poste de Fahrwangen et ch. III. 3.1 et 3.3 de la recommandation 9/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire de l'office de poste d'Emmetten.

VI. Une fois la recommandation de la PostCom émise

6.1 Communication de la recommandation

La recommandation est remise par écrit aux **communes concernées** (dans leur langue) et à **La Poste Suisse SA**. Une copie est adressée pour information aux cantons concernés et à l'OFCOM.

6.2 Publication de la recommandation

Conformément à l'art. 11 du règlement interne de la PostCom, [216]celle-ci publie toutes les recommandations sur son site Internet.[217]

6.3 Décision définitive prise par la Poste

La Poste statue 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 la recommandation de la PostCom (art. 34, al. 7, OPO). Si la Poste ne suit pas les recommandations de la PostCom ou si elle ne les suit que partiellement, elle doit le justifier auprès des communes dans la décision définitive. La PostCom reçoit de la Poste une copie de cette décision définitive.

6.4 Aucune possibilité de recours

Il n'est pas possible de recourir contre cette décision de la Poste et contre la recommandation de la PostCom.[218]

6.5 Aucun droit au réexamen des recommandations de la PostCom

Il n'existe aucun droit au réexamen pour les recommandations de la PostCom.[219]

---

[216] RS 783.024.
[217] https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/recommandations.
[218] Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6351/2017 du 26 avril 2018 et arrêt du Tribunal administratif fédéral du 22 février 2023 ; A-2662/2021 (en particulier ch. 3.1.4).
[219] Décision 14/2020 du 23 juin 2020 à l'intention de la commune de Milvignes.et décision 2/2024 du 13 juin 2024 à l'intention de la commune de Perly-Certoux.

Adresse de correspondance de la PostCom

Commission fédérale de la poste PostCom
Monbijoustrasse 51A
3003 Berne

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site : www.postcom.admin.ch ou téléphoner au 058 46 250 94.

Berne, le 30 août 2024

La présidente	Le responsable du secrétariat technique
Anne Seydoux-Christe	Dr. Michel Noguet

Annexes :

1 Bases légales
2 Représentation schématique du déroulement de la procédure
3 Liste des abréviations

Annexe 1

1 Bases légales

Art. 33 OPO Accessibilité

1 La Poste exploite un réseau d'offices de poste et d'agences postales couvrant l'ensemble du pays.

2 Chaque région de planification doit compter au moins un office de poste.

3 La Poste fixe les heures d'ouverture en fonction des besoins d'utilisation locaux spécifiques de la population et de l'économie.

4 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.

5 Par service à domicile, on entend la réception d'envois postaux au sens de l'art. 29, al. 1, let. a, et 2, let. a, chez l'expéditeur.

5bis Au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les régions urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un autre point d'accès desservi doit être exploité.

6 ...

7 ...

8 ...

9 ...

Art. 34 Procédure en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale

1 La Poste consulte les autorités des communes concernées au moins six mois avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci.

2 La Poste informe le service cantonal compétent du début des entretiens et de leur résultat.

3 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.

4 La PostCom organise une procédure de conciliation entre la Poste et les autorités des communes concernées. Elle peut inviter les services concernés à une séance de négociation et donner aux cantons concernés la possibilité de se prononcer.

5 Après avoir été saisie, la PostCom émet une recommandation à l'attention de la Poste dans un délai de six mois. Ce faisant, elle examine :

a. si la Poste a respecté les critères fixés à l'al. 1 ;
b. si les prescriptions des art. 33 et 44 relatives à l'accessibilité sont respectées ;
c. si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales.

6 La procédure est gratuite.

7 La Poste statue 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 la recommandation de la PostCom.

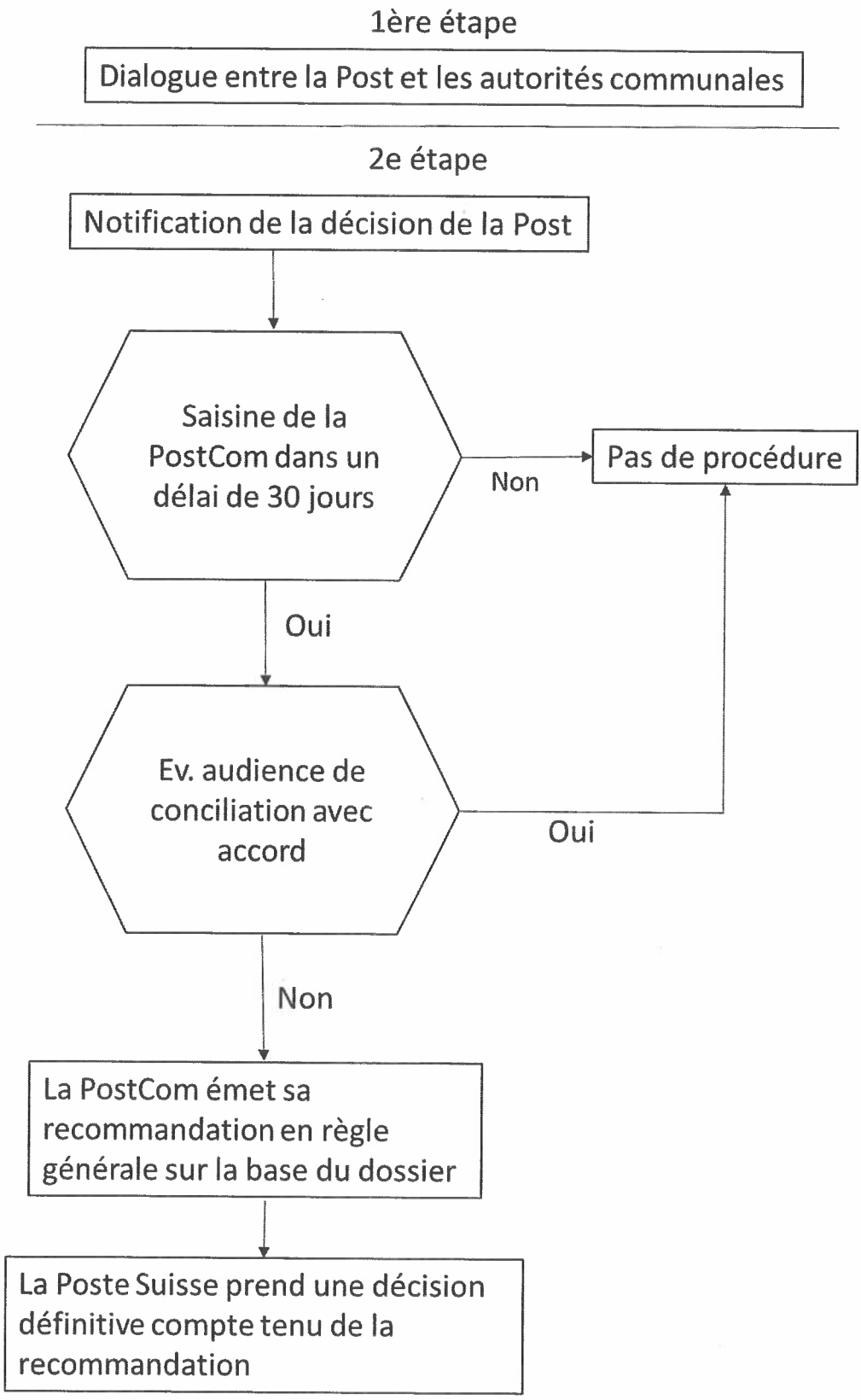
8 La Poste n'est pas autorisée à fermer ou à transférer l'office de poste concerné ou l'agence postale concernée tant que la recommandation de la PostCom n'a pas été notifiée.

Art. 44 OPO Accès aux services de paiement

1 L'accès aux services de paiement est approprié lorsque 90 % de la population résidante permanente d'un canton peut accéder en 20 minutes, à pied ou par les transports publics, aux services mentionnés à l'art. 43, al. 1, let. c à e.[1]

1bis Dans les régions ne disposant que d'une agence postale, la Poste est tenue de proposer le service de paiement en espèces au domicile du client, ou d'une autre manière appropriée.

Représentation schématique du déroulement de la procédure selon l'art 34 OPO



Annexe 3

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
cf.	se référer
ch.	chiffre
Cst.	Constitution fédérale
let.	lettre
LPO	loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0)
LTrans	loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans ; RS 152.3)
OPO	ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01)
p. ex.	par exemple
PA	loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)
PostCom	Commission fédérale de la poste
RS	Recueil systématique