



Recommandation no 15/2017

du 24 août 2017

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA (ci-après la Poste)

en l'affaire

Office de poste Genève 13 Charmilles

Le 24 octobre 2016, la Poste a informé la Ville de Genève qu'elle prévoyait de transférer l'office de poste Genève 13 Charmilles dans le centre commercial Planète Charmilles situé à quelque 350 mètres. Par lettre du 24 novembre 2016, le Conseil administratif de la Ville de Genève s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 24 août 2017.

I. La PostCom constate que

1. dans le présent cas, il s'agit du transfert d'un office de poste existant au sens de l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO) ;
2. la commune où est situé l'office de poste est une commune concernée au sens de l'art. 34, al. 3, OPO ;
3. la commune a présenté sa requête dans les délais impartis et dans la forme requise (la requête a été remise par un avocat dûment mandaté ainsi qu'il ressort de la procuration jointe).

Dès lors, les conditions prévalant pour saisir la commission sont remplies.

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de décider le transfert de l'office de poste, la Poste a consulté les autorités des communes concernées (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. elle a cherché à parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;

Les critères formels susmentionnés n'étant pas remplis, la PostCom n'a pas examiné les autres conditions requises pour le transfert de l'office de poste concerné. Elle ne se prononce donc pas sur la question de savoir si la mesure prévue par la Poste aurait été conforme aux prescriptions matérielles de l'ordonnance sur la poste.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes

1. La Poste veut transférer l'office de poste Genève 13 Charmilles dans le centre commercial Planète Charmilles situé à quelque 350 mètres. La Poste est tenue de consulter les communes concernées non seulement avant de fermer, mais aussi avant de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle doit également s'efforcer de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1 OPO). La Poste supposait que la Ville de Genève n'aurait pas d'objection contre le transfert de l'office de poste Genève 13 Charmilles d'autant plus que l'office de poste serait doté d'un guichet supplémentaire à la nouvelle adresse. C'est pourquoi, contrairement à ce qu'elle fait d'habitude, elle n'a pas contacté la Ville de Genève pour lui proposer une date pour un entretien, mais a tout de suite remis aux représentants de la Ville de Genève une lettre de consentement concernant le transfert de l'office de poste Genève 13 Charmilles, ceci en marge d'un entretien sur l'avenir des batteries de cases postales en ville de Genève. En signant cette lettre, la Ville de Genève aurait confirmé qu'elle avait été dûment consultée au sujet du transfert en question et qu'elle renonçait à saisir la PostCom.
2. La Ville de Genève s'étant opposée à cette manière de procéder, des représentants de la Poste et de la Ville de Genève ont abordé la question du transfert le 6 septembre 2016 lors d'un entretien, lequel n'a pas débouché sur un accord. Le 24 octobre 2016, la Poste a notifié sa décision de transférer l'office de poste. La Ville de Genève s'y est opposée en adressant sa requête du 24 novembre 2016 à la PostCom. La Poste a alors préparé un dossier sur lequel la Ville de Genève a pu se prononcer.
3. À la demande de la Ville de Genève, la PostCom a organisé une séance de négociation avec les parties (art. 34, al. 4 OPO) qui a eu lieu le 27 juin 2017 à Genève et n'a débouché sur aucun accord. La Poste a refusé de renouer le dialogue avec la Ville de Genève.
4. Il convient d'examiner si la Poste a rempli les exigences définies à l'art. 34, al. 1 OPO concernant le dialogue avec la commune :
 - 4.1. Le droit des autorités communales d'être entendues implique qu'elles aient la possibilité de se préparer aux entretiens avec la Poste. La Poste doit donc les inviter aux entretiens en leur communiquant l'ordre du jour et en leur proposant des dates qui leur laissent le temps nécessaire aux travaux préparatoires.
 - 4.2. Les entretiens doivent être échelonnés de manière à donner aux autorités communales le temps de se consulter à l'interne, d'assurer la coordination avec d'autres communes concernées et de procéder aux examens nécessaires. Le délai devra être accordé en fonction des particularités et de la complexité du cas d'espèce, notamment des capacités des autorités communales. Dans sa recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 dans l'affaire de l'office de poste de Grono, la PostCom - se référant à la pratique instaurée par la Commission Offices de poste qu'elle a remplacée - a estimé que les deux seuls entretiens qui ont eu lieu en l'espace d'un mois entre la commune et la Poste ne suffisaient pas.
 - 4.3. La Poste dresse un procès-verbal des entretiens menés avec les autorités communales en vertu de l'art. 34, al. 1 OPO, et le transmet à ces dernières pour contresignature. La Poste doit appliquer la procédure qu'elle a définie à tous les entretiens qui ont lieu dans le cadre de la consultation. Si la fermeture ou le transfert d'un office de poste ou d'une agence postale est mentionné en marge d'une rencontre consacrée à un autre sujet, cette rencontre ne fait

- pas partie de la consultation prévue à l'art. 34, al. 1 OPO et ne saurait pas dans ce sens remplacer un entretien à mener dans le cadre de cette consultation.
- 4.4. En vertu de cette disposition, la Poste ne doit pas se contenter de consulter les communes concernées, mais doit aussi tenter de parvenir à un accord avec elles. La recherche d'un accord implique aussi pour la Poste la volonté d'examiner les alternatives proposées par les autorités communales. Dans le cas des offices de poste Schaffhausen Unterstadt et Schaffhausen St. Niklausen, la Commission Offices de poste avait estimé dans sa recommandation du 31 janvier 2005 (sur la base d'une disposition identique de l'ancien droit : art. 7, al. 1 de l'ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003) que la seule consultation des autorités des communes concernées ne suffisait pas. « La Poste est aussi explicitement tenue de s'efforcer de parvenir à un accord avec ces autorités. Il ne suffit pas qu'elle informe simplement la commune en lui donnant la possibilité de prendre position. » Dans le cas de l'office de poste d'Ennetbürgen, l'absence d'examen d'alternatives et les deux seuls entretiens menés avaient aussi motivé une recommandation défavorable (recommandation du 24 septembre 2012). Toutes les recommandations de la PostCom et de la Commission Offices de poste sont publiées sur le site Internet de la PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/empfehlungen-poststellen/>).
 - 4.5. Par ailleurs, il ne suffit pas que la Poste consulte les autorités communales uniquement sur le type de solution de remplacement choisie, mais elle doit aussi associer ces dernières à la conception de la solution de remplacement. La Poste doit donc consulter les autorités communales notamment sur le choix du partenaire d'agence, et elle doit examiner sérieusement les propositions et les craintes des autorités communales. Si plusieurs communes sont concernées, la Poste doit organiser une séance réunissant toutes les autorités communales concernées si celles-ci le souhaitent.
 - 4.6. Compte tenu des exigences susmentionnées que doit remplir la consultation des autorités communales, en principe un seul entretien avec celles-ci ne suffira pas. Le nombre exact des entretiens nécessaires dépendra des particularités du cas d'espèce. Aucun entretien (supplémentaire) n'est nécessaire si les autorités communales y renoncent d'elles-mêmes.
5. Dans le cas d'espèce, la Poste a mené le 6 septembre 2016 un entretien avec la Ville de Genève portant sur le transfert envisagé de l'office de poste Genève 13 Charmilles dans le centre commercial Planète Charmilles. Selon le procès-verbal de cette rencontre, elle a informé la Ville de Genève dudit transfert. La Ville de Genève a pu donner son point de vue (dont le procès-verbal rend compte) : comme alternative au transfert, la Ville de Genève a proposé de gérer un emplacement provisoire durant la transformation du bâtiment dans lequel se trouve l'office de poste actuel, et de réintégrer ensuite l'office de poste dans le nouveau bâtiment. La Poste a rejeté cette solution lors de l'entretien du 6 septembre 2016 sans l'examiner en détail, en invoquant des coûts trop élevés et les difficultés de gérer un emplacement provisoire. Quelque six semaines après cet entretien, la Poste a notifié à la Ville de Genève sa décision de transférer l'office de poste dans le centre commercial Planète Charmilles. La Poste a évoqué ce transfert lors de deux autres entretiens avec la Ville de Genève qui ont eu lieu respectivement le 27 avril 2016 dans le cadre d'une discussion sur l'avenir des cases postales en Ville de Genève et le 31 août 2016 lors d'une rencontre avec le service immobilier de la Poste. La PostCom ne dispose ni de procès-verbal ni d'ordres du jour de ces rencontres. Sans ordre du jour ni procès-verbal, l'évocation de la fermeture ou du transfert prévu d'un office de poste ou d'une agence postale lors d'une rencontre portant sur un autre sujet ne peut pas être considérée comme un entretien dans le cadre de la consultation prévue à l'art. 34, al. 1 OPO (cv. chiffre 4.3).
 6. En résumé, force est donc de constater qu'en l'occurrence, la Poste n'a pas rempli les exigences de l'art. 34, al. 1 OPO. La Poste n'a consulté la Ville de Genève qu'une seule fois. Lors de cet entretien, la Poste a pour l'essentiel tenté de convaincre la Ville de Genève des avantages du transfert prévu sans examiner sérieusement l'alternative proposée par la Ville de Genève (réintégration de l'office de poste dans le nouveau bâtiment) : fait aggravant, la Poste avait auparavant remis prématurément à la Ville de Genève une lettre de consentement, donnant l'impression de mettre celle-ci devant le fait accompli.

7. Lors de la séance de négociation du 27 juin 2017, la PostCom a proposé que la Poste renoue le dialogue avec la Ville de Genève (dans un délai jusqu'à fin octobre 2017), proposition rejetée par la Poste. Tout en reconnaissant qu'il était bien possible de renouer le dialogue avec la Ville de Genève, un représentant de la Poste a toutefois estimé que cela ne changerait rien à la décision de la Poste de transférer l'office de poste comme prévu. Vu cette réaction sans ambiguïté de la Poste, on peut effectivement douter que la reprise du dialogue avec la Ville de Genève ait un sens. Par de telles remarques lors d'entretiens avec les communes concernées, la Poste donne effectivement l'impression que la décision a été prise depuis longtemps et que le dialogue n'a lieu que pour la forme – un reproche qu'ont exprimé aussi d'autres communes dans leur requête à la PostCom. Même si la Poste changeait d'attitude et se montrait plus ouverte à la discussion d'alternatives avec la Ville de Genève, ses propos lors de la séance de négociation suggéraient le contraire.
8. La condition essentielle que le droit postal prévoit pour la fermeture et le transfert d'offices de poste et d'agences postales est l'obligation qu'a la Poste de mener un dialogue avec les communes concernées. Si la Poste ne respecte pas cette obligation, elle est tenue de le faire ultérieurement même si, sur le fond, la fermeture ou le transfert n'est, le cas échéant, pas critiquable (cf. recommandation 3/2014 du 6 novembre 2014 dans l'affaire de l'office de poste Grono [chiffre III. 6]). Le fait que, pour le reste, la Poste respecte en l'occurrence le cadre légal concernant le développement du réseau d'offices de poste, ne la délie pas de l'obligation de mener le dialogue avec les communes concernées. La consultation des communes et la recherche d'un accord font également partie des prescriptions légales applicables au développement du réseau de points desservis par la Poste. Le respect de l'art. 34, al. 1 OPO concernant la consultation des communes concernées fait partie des critères que la PostCom doit examiner avant d'émettre sa recommandation (art. 34, al. 5, let a OPO). Si le dialogue n'a pas été mené correctement et qu'il est impossible d'y remédier, par exemple parce que la Poste refuse absolument de mener le dialogue comme prescrit par l'ordonnance, la PostCom ne peut pas émettre de recommandation favorable pour la mesure prévue par la Poste, mais seulement une recommandation défavorable vu que la Poste n'a pas respecté l'art. 34, al 1 OPO. La PostCom recommande donc à la Poste de mener à nouveau le dialogue avec la Ville de Genève. Dans le cas d'espèce, la PostCom estime que deux entretiens supplémentaires avec la Ville de Genève seront nécessaires. Lors du premier entretien, la Poste et la Ville de Genève pourront se déterminer sur les points qui devront encore être examinés. Le deuxième entretien servira à discuter des résultats et à tenter de parvenir à un accord.

IV. Recommandation

La PostCom recommande à la Poste de renouer le dialogue avec la Ville de Genève conformément à l'art. 34, al. 1 en cherchant à parvenir à un accord. Cette consultation implique au moins deux entretiens supplémentaires avec la Ville de Genève. La Poste pourra mener ce dialogue d'ici la fin 2017 environ.

Si ce dialogue ne débouche pas sur un accord, la Poste pourra adresser un rapport complémentaire à la PostCom qui rendra compte de ses efforts de parvenir à un accord. La PostCom enverra le rapport à la Ville de Genève pour avis et émettra ensuite une recommandation sur le fond concernant le transfert de l'office de poste Genève 13 Charmilles. La Poste n'est pas autorisée à transférer l'office de poste Genève 13 Charmilles tant que cette recommandation n'a pas été notifiée (art. 34, al. 8 OPO).

Commission fédérale de la poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Président



Dr. Michel Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- FBT Avocats SA, Me Serge Fasel, Rue du 31-Décembre 47, Case postale 6120, 1211 Genève 6 pour la Ville de Genève, Conseil administratif, Rude de l'Hôtel-de-Ville 4, Case postale, 1211 Genève
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de la sécurité et de l'économie (DSE), Place de la Taconnerie 7, Case postale 3962, 1211 Genève 3

La présente recommandation est publiée sur le site Internet de la PostCom.