



Recommandation n° 1/2018

du 25 janvier 2018

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Crémines BE

Entre les mois de janvier et d'août 2016, la Poste a mené trois entretiens avec la commune de Crémines sur l'avenir de son office de poste. Étant donné qu'aucun accord n'a été trouvé, la Poste a informé le Conseil communal de Crémines par courrier du 15 août 2016 de son intention de fermer l'office de poste de Crémines et de le remplacer par une agence postale. Dans sa lettre du 15 septembre 2016, le Conseil communal s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 25 janvier 2018.

I. La PostCom constate que

1. dans le présent cas, il s'agit de la fermeture d'un office de poste existant au sens de l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO) ;
2. la commune où est situé l'office de poste est une commune concernée au sens de l'art. 34, al. 3, OPO ;
3. la commune a présenté sa requête dans les délais impartis et sous la forme requise.

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

II. La PostCom a notamment examiné si

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

3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4, et de l'art. 44, al. 1, OPO seront respectés après la mise en œuvre de la décision de La Poste CH SA (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ;
4. la décision de la Poste a tenu compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO) et si les besoins des personnes ayant un handicap moteur ont été suffisamment pris en compte (art. 14, al. 7, let. a loi sur la poste);
5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre du service universel dans la région de planification concernée (art. 33, al. 2 OPO);

Le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement selon l'art. 44, al. 1 OPO a été examiné par l'Office fédéral de la communication (OFCOM), dont les conclusions sont intégrées dans la procédure devant la PostCom.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes :

Chronologie/procédure de dialogue

1. La PostCom a traité la requête de la commune de Crémines une première fois lors de sa séance du 24 janvier 2017 (recommandation 2/2017 du 24 janvier 2017 relative à l'office de poste de Crémines BE). Elle a renvoyé le dossier à la Poste en lui recommandant de mener des entretiens avec les communes voisines de Grandval et de Corcelles conformément à l'art. 34, al. 1, OPO et de donner à la commune de Gänsbrunnen la possibilité de participer à ces entretiens. Celle-ci a renoncé à participer aux entretiens. Le 23 mars 2017 a eu lieu une rencontre entre la Poste et les autorités communales de Grandval et de Corcelles. Si les entretiens avec la commune de Corcelles ont abouti à un accord, tel n'a pas été le cas de ceux menés avec la commune de Grandval. La Poste a par conséquent notifié à la commune de Grandval le 22 juin 2017 sa décision de transformer l'office de poste de Crémines en une agence postale. La commune de Grandval n'a pas adressé de requête à la PostCom. La Poste a ainsi mené des entretiens avec toutes les communes concernées et s'est conformée aux exigences de l'art. 34, al. 1 OPO. La PostCom évalue donc la transformation prévue de l'office de poste de Crémines en une agence postale sur le fond.
2. En plus du dossier du 20 octobre 2016 qu'elle avait établi, la Poste a préparé un dossier complémentaire, daté du 8 septembre 2017, sur la procédure de dialogue avec les communes de Grandval et de Corcelles. Le Conseil communal de Crémines a pu se prononcer sur les deux dossiers. La PostCom n'a mené aucune négociation avec les parties.
3. Le Conseil communal a critiqué la procédure de dialogue entre la Poste et la commune :
 - a) Lors des entretiens, la Poste a fait part au Conseil communal de sa crainte que le partenaire d'agence désigné puisse se retirer, par exemple si des pressions étaient exercées sur lui en lien avec l'opposition contre la transformation de l'office de poste. Le Conseil communal voit dans ces propos une menace cachée. La PostCom conçoit que le Conseil communal puisse interpréter le commentaire de la Poste de cette manière. Les autorités communales et les habitants des communes concernées ont le droit de s'opposer à la transformation prévue de l'office de poste sans que cela ait de conséquences négatives sur la desserte postale de la commune. Selon la Poste, il est cependant déjà arrivé que des partenaires d'agence désignés se retirent suite à l'opposition manifestée au sein de la commune contre le projet de transformation. La PostCom a aussi connaissance de quelques cas où cela s'est produit. En tant que commerçants, les partenaires d'agence sont forcés de bien s'entendre avec la population qui forme sa clientèle. La PostCom peut donc comprendre que la Poste signale ce risque aux autorités communales lors des entretiens, non pas pour empêcher ces autorités ou la population d'exercer leurs droits, mais pour demander à ces dernières de ménager autant que faire se peut les partenaires d'agence désignés tout en exerçant leurs droits. Il s'agit toutefois

- d'une question délicate que la Poste doit traiter avec beaucoup de tact lors des entretiens. La PostCom demande à la Poste de faire preuve de retenue tout en invitant les autorités communales à avoir de la compréhension pour les explications de la Poste.
- b) Le Conseil communal s'est plaint de la demande de la Poste de traiter la procédure de dialogue de manière confidentielle et de ce que la Poste ne l'ait pas suffisamment associé à la rédaction du dépliant destiné à la population. Le Conseil communal se plaint également de ne pas avoir le droit de divulguer à la population les dossiers établis par la Poste à l'intention de la PostCom. De manière générale, le Conseil communal critique le manque de transparence de la procédure. Il a eu l'impression que la Poste voulait manipuler les autorités communales et les plaçait devant le fait accompli. La manière de procéder de la Poste lui laisse un goût amer et il demande à la PostCom de s'y opposer. La PostCom s'étonne des courts intervalles entre les entretiens avec la commune de Crémines (premier entretien le 7 janvier 2016, deuxième entretien le 18 février 2016 et troisième entretien le 19 avril 2016). Elle peut comprendre que le Conseil communal se soit senti « dupé » par la Poste. Dans l'intérêt de la conclusion d'un accord, il serait opportun que la Poste laisse aux autorités communales plus de temps entre les entretiens. Concernant l'information du public, la Poste a entre-temps revu sa pratique. La Poste a communiqué les noms des offices de poste qui seront examinés d'ici 2020 et informe la population d'entente avec les communes après avoir commencé les entretiens avec les autorités communales. L'art. 34 OPO oblige la Poste à consulter les autorités des communes concernées. L'ordonnance ne prévoit pas la participation de la population. D'entente avec les autorités communales compétentes, la Poste organise régulièrement des séances d'information destinées à la population concernée. Les dossiers n'indiquent nulle part que le Conseil communal de Crémines a souhaité une telle séance dans la commune. Les dossiers établis par la Poste dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO sont toutefois exclusivement destinés aux procédures de conciliation et non à l'information de la population. En publiant ou en divulguant les dossiers que la Poste a préparés pour ces procédures, les autorités communales pourraient déclencher un débat public durant la procédure en cours, qui rendrait obsolète la procédure de conciliation engagée par la commune devant la PostCom. D'ailleurs, les dossiers de la Poste contiennent certaines informations qui, même pour d'autres raisons, ne doivent pas être rendues publiques sans examen préalable (comme des données personnelles). Concernant la consultation controversée du Conseil communal pour la rédaction du dépliant, il semble s'agir d'une méprise intervenue lors de l'adressage d'un courriel. Entre-temps, le Conseil communal s'est prononcé sur le dépliant dans les délais impartis. Il aurait souhaité empêcher la publication du dépliant, celui-ci visant à informer le public de la décision de fermer l'office de poste à laquelle il était déterminé à s'opposer. Ces questions concernent l'interaction entre la Poste et les autorités communales et ne mettent en l'occurrence pas en question la conformité de la procédure de dialogue menée par la Poste.
- c) La Poste a indiqué à la commune de Crémines que l'examen de l'office de poste de Crémines était motivé par la faible demande de prestations postales dans l'office de poste. Selon elle, l'office de poste de Crémines n'est pas rentable économiquement. Le Conseil communal regrette de ne pas pouvoir vérifier cette affirmation vu que la Poste refuse de divulguer les informations sur la rentabilité de l'office de poste. Dans le cadre de la procédure de dialogue, la Poste communique régulièrement aux autorités communales les volumes de lettres, de colis, de versements et d'envois retirés ces dernières années. Ces informations permettent aux autorités communales d'apprécier la question de la rentabilité de l'office de poste, au moins en termes quantitatifs. L'obligation de consulter les autorités de la commune concernée et de s'efforcer de trouver un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1 OPO) n'implique pas celle de divulguer des informations complémentaires sur les coûts ou la rentabilité de l'office de poste concerné (cf. recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 concernant l'office de poste de Balerna avec des informations complémentaires [chiffre III. 11]).

Sur le fond

4. La commune de Crémines est située dans le Jura bernois, à l'est de Moutier. Elle s'étend sur une superficie de 9,5 km². Le 31 décembre 2016, Crémines comptait 532 habitants et figure ainsi parmi les communes de taille moyenne du Jura bernois. Crémines est une commune dynamique comprenant plusieurs magasins d'alimentation (boulangerie, boucherie, laiterie) et restaurants. En plus des offres touristiques, il y a aussi des emplois dans l'industrie.
5. Le Conseil communal de Crémines rappelle que l'office de poste est bien ancré dans la région, comme en témoignent les 571 signatures de la pétition déposée en faveur de l'office de poste. L'office de poste appartient au village et est un lieu de rencontre important qui garantit la plus grande confidentialité. Selon le droit fédéral, la Poste a un mandat de service public, ce qui n'est pas compatible avec la fermeture de l'office de poste de Crémines. Toujours selon le Conseil communal, une agence postale ne peut pas remplacer un office de poste. L'agence postale ne permet pas d'effectuer des paiements en espèces. Or, cette possibilité est particulièrement importante pour une commune comme Crémines, où se trouvent le home des Aliziers et des appartements protégés. De plus, les envois spéciaux devraient être retirés à l'office de poste de Moutier, qui n'est pas accessible en 20 minutes depuis Crémines. Les conditions de l'art. 33, al. 4 OPO ne seraient donc pas remplies. Enfin, la commune a exprimé son indignation face à la manière dont la Poste traite les employés des offices de poste et au fait que la Poste exige des agences postales des heures d'ouverture qu'elle n'offre elle-même plus depuis longtemps. Les partenaires d'agence sont souvent de petites entreprises familiales qui ne peuvent prendre des vacances que si le magasin est fermé pendant ce temps. La Poste n'accepterait toutefois pas de fermeture annuelle pour les partenaires d'agence. Le Conseil communal relève que les volumes des envois des clients commerciaux ne sont pas crédités au volume de l'office de poste de Crémines, mais comptabilisés différemment, ce qui accélère la fermeture de l'office de poste de Crémines. Le fait que l'office de poste de Moutier et non celui de Crémines ait été désigné comme point de retrait pour les envois avisés des communes environnantes a également affaibli l'office de poste de Crémines.
6. La PostCom comprend que les autorités communales voient la fermeture d'un office de poste et la solution de remplacement proposée dans un contexte politique plus large et argumentent en ce sens. Conformément aux dispositions légales, la PostCom ne peut pas tenir compte dans ses recommandations de considérations politiques telles que le service public, les rapports avec le personnel de la Poste, les contrats avec les partenaires d'agence, etc. Il en va de même notamment de la critique du Conseil communal selon laquelle la Poste aurait affaibli l'office de poste de Crémines en désignant l'office de poste de Moutier comme office de retrait des envois avisés des communes voisines. En ce qui concerne la comptabilisation des commandes des clients commerciaux, la Poste applique une règle comptable selon laquelle les opérations effectuées pour les clients commerciaux doivent être comptabilisées séparément et seuls les coûts effectifs que les offices de poste supportent dans le cadre de l'exécution des opérations pour les clients commerciaux leur sont crédités. Il s'agit de la même règle comptable que celle que la Poste applique au traitement des paiements pour PostFinance SA conformément aux prescriptions de la FINMA. Étant donné que les commandes des clients commerciaux sont exécutées dans toute une chaîne de processus (réception, distribution et livraison), il est compréhensible que les recettes correspondantes ne soient pas seulement créditées à l'office de réception (n° III. 8 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 concernant l'office de poste de Vitznau LU).
7. L'office de poste de Moutier devra servir de point de retrait pour les envois avisés de la commune de Crémines. Celle-ci se trouve sur la ligne ferroviaire Soleure-Moutier. Les trains circulent toutes les heures. Le trajet en train de Crémines à Moutier ne dure que six minutes, mais la gare de Crémines se trouve à environ 700 mètres de l'office de poste (env. 10 minutes à pied) et l'office de poste de Moutier à 700 mètres de la gare (env. 10 minutes à pied). Par conséquent, les trajets en transports publics et à pied nécessaires pour se rendre à l'office de poste de Moutier depuis l'office de poste de Crémines durent en tout environ 25 minutes. Le Conseil communal a donc raison

de relever qu'un office de poste n'est pas accessible à pied ou par les transports publics en 20 minutes depuis Crémines, sauf pour les personnes habitant à proximité de la gare. Toutefois, la législation en vigueur n'exige pas que les offices de poste soient accessibles en 20 minutes : en vertu de l'art. 33, al. 4 OPO, 90 pour cent de la population résidente permanente en Suisse doit pouvoir se rendre dans un office de poste ou une agence postale à pied ou par les transports publics dans un délai de 20 minutes (30 minutes si la Poste propose un service à domicile). Le droit en vigueur ne fait donc pas de différence entre les agences postales et les offices de poste pour le calcul de l'accessibilité. En outre, la valeur correspondante est calculée chaque année comme moyenne nationale. Comme la Poste prévoit d'ouvrir à Crémines une agence postale à 500 mètres de l'office de poste, il est probable que le taux d'accessibilité ne sera affecté ni au niveau national ni au niveau régional à Crémines.

8. L'art. 33, al. 2 OPO stipule que chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. La région de planification 205 (Jura-Bienne) disposera, compte tenu du remplacement prévu de l'office de poste de Crémines par une agence, de douze offices de poste, de deux agences postales et de 24 services à domicile (état au 31.12.2017). Les offices de poste de Moutier à 5,5 km et de Courrendlin à 12,5 km de Crémines sont garantis jusqu'en 2020. Les offices de poste d'Eschert (3,5 km), Court (10,5 km) et Vermes (10,5 km) sont ou seront examinés. Un service à domicile est proposé dans les communes de Grandval, de Corcelles, de Gänsbrunnen et de Belprahon.
9. La Poste prévoit d'ouvrir à Crémines une agence postale dans la boulangerie du Chalet, située près de la gare, à un peu plus de 500 mètres de l'office de poste. La boulangerie est ouverte 46,5 heures par semaine (ma, je et ve de 7h à 12h et de 14h à 18h30, di et me de 7h à 12h, sa de 7h à 12h et de 14h à 17h ; fermeture le lundi). Les heures d'ouverture représentent une nette amélioration par rapport à l'office de poste, qui n'est ouvert que 22 heures par semaine. Les agences postales offrent un large éventail de prestations. L'impossibilité d'effectuer des paiements en espèces est compensée par la possibilité d'effectuer les paiements aussi bien avec la PostFinance Card et la carte V PAY qu'avec la carte Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer de son compte personnel des espèces jusqu'à un montant maximum de 500 francs. Depuis septembre 2017, la Poste permet en outre aux clients d'effectuer des paiements en espèces à leur domicile dans toutes les communes disposant exclusivement d'agences postales. Une fois enregistrés, les clients privés peuvent effectuer leurs paiements en espèces sur le pas de leur porte. La plupart des envois avec avis de retrait peuvent en outre être retirés à l'agence. Depuis les entretiens entre la Poste et le Conseil communal qui ont eu lieu durant le premier semestre 2016, la Poste a sensiblement élargi l'offre des agences postales : actuellement, seuls quelques rares envois spéciaux tels que les actes de poursuite doivent être retirés à l'office de poste de Moutier. Selon les informations de la Poste, les envois en nombre pourront toujours être déposés à l'agence postale prévue tant que la place disponible le permet. La demande des communes, des PME et des associations est ainsi prise en compte dans ce domaine. La Poste propose en outre aux clients commerciaux avec un volume de dépôt d'importance moyenne ou moindre de venir chercher les envois directement chez eux. La Poste forme le personnel des agences et le seconde dans les premiers jours suivant l'ouverture. Cette formation comprend aussi un volet spécialement consacré au secret postal et au traitement d'informations confidentielles. Vu la possibilité de bénéficier des prestations postales les plus fréquemment demandées à l'agence de Crémines, les clients ne seraient dans la plupart des cas pas forcés de se rendre à l'office de poste de Moutier.
10. En vertu de l'art. 63, let. a OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'OFCOM. Afin de se prononcer sur le projet de fermeture de l'office de poste de Crémines, la PostCom a donc demandé à l'OFCOM de lui remettre un avis. Dans son avis du 10 novembre 2017, l'OFCOM constate que les prescriptions de l'art. 44, al. 1 OPO concernant l'accessibilité des services de paiement ont été respectées jusqu'à fin 2016. Étant donné que la Poste n'a aucune obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur les conséquences de la fermeture d'un office de poste au niveau de l'accessibilité. De manière générale, on constate toutefois que la

transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Il convient toutefois de noter que la Poste limite la possible diminution de l'étendue des prestations postales liée au remplacement de l'office de poste en élargissant l'offre de services de paiement (notamment la possibilité d'effectuer des paiements en espèces sur le pas de la porte dans les localités ne disposant que d'une agence).

Résumé/conclusion

11. La Poste a en effet fortement réduit son réseau postal dans la région. Il est donc d'autant plus important que la Poste prévoie d'exploiter un point d'accès desservi avec l'agence postale gérée par la boulangerie du Chalet à Crémines. En outre, la Poste est également disposée à installer une batterie de cases postales à proximité de l'agence postale avec délai de distribution jusqu'à 9 heures. Dans l'intérêt de la desserte postale de la région, la PostCom recommande à la Poste de promouvoir le point d'accès desservi à Crémines et d'assurer la pérennité de la solution de l'agence. Aujourd'hui, les habitants de Grandval et de Corcelles doivent retirer les envois avisés à l'office de poste de Moutier. Il serait éventuellement donc profitable pour les habitants de ces communes de pouvoir retirer les envois avisés (sauf les envois spéciaux avisés) auprès de l'agence postale de Crémines. En offrant cette possibilité, la Poste renforcerait également l'agence postale de Crémines et contribuerait à la pérennité de la solution de l'agence dans la région. La PostCom recommande à la Poste de clarifier avec les autorités communales de Grandval et de Corcelles la question du nouveau point de retrait et de si possible désigner l'agence postale de Crémines comme point de retrait des envois avisés de ces communes. La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer de garantir un service universel postal de qualité dans la région concernée.

IV. Recommandation

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer de garantir un service universel postal de qualité dans la région concernée. La PostCom estime donc qu'il n'y a pas lieu de la contester compte tenu de la réserve suivante :

La PostCom recommande à la Poste de promouvoir l'agence postale de Crémines. En particulier, la Poste devrait examiner si les communes de Grandval et de Corcelles préfèrent retirer les envois avisés à l'agence postale de Crémines, de sorte que seuls les envois spéciaux avec avis de retrait devraient encore être retirés à l'office de poste de Moutier.

Commission fédérale de la poste PostCom



Georges Champoud
Vice-Président



Dr. Michel Noguét
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune mixte de Crémines, Conseil communal, rue du Collèges 6, 2746 Crémines
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Direction de l'économie publique du canton de Berne, Münsterplatz 3a, 3011 Berne

Annexe

- Avis de l'OFCOM du 10 novembre 2017 « Remplacement de l'office de poste de Crémines (BE) par une agence postale »

2501 Biel/Bienne, OFCOM, sca

Commission fédérale de la Poste PostCom
Hans Hollenstein
Président
Monbijoustrasse 51A
3003 Berne

Notre référence : 383/1000345032
Votre référence :
Dossier traité par : Annette Scherrer
Biel/Bienne, le 10 novembre 2017

Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Crémines (BE): avis de l'OFCOM

Monsieur,

L'OFCOM est compétente pour examiner le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).

En ce sens, et dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO et menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir notre avis sur le remplacement de l'office de poste de Crémines (BE) par une agence postale.

Le mandat de service universel relatif aux services de paiement comprend les prestations énumérées à l'art. 43, al. 1, let. a-e, OPO. En vertu de l'art. 32, al. 3, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0), les prestations du service universel dans le domaine des services de paiement doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population. Elle garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières.

Le Conseil fédéral a inscrit à l'art. 44 de l'ordonnance une obligation en matière d'accès en vertu de laquelle les prestations mentionnées à l'art. 43, al. 1, let. c-e, OPO, doivent être accessibles à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics. L'obligation d'accès est par cette disposition limitée aux prestations en espèces.

Dans le cadre du rapport annuel sur le respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements, la Poste doit fournir à l'OFCOM des données sur l'accessibilité. Pour l'année

Office fédéral de la communication OFCOM
Annette Scherrer
rue de l'Avenir 44, 2501 Biel/Bienne
Tél. +41 58 46 05465, Fax +41 58 46 31824
annette.scherrer@bakom.admin.ch
www.bakom.admin.ch

2016, elle indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices postaux étaient accessibles en 30 minutes à 96.8% de la population résidente permanente. Si l'on tient compte du fait qu'un service à domicile est fourni là où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.3% de la population fin 2016. Les conditions énoncées par l'OPO étaient donc remplies.

Etant donné que la Poste n'a pas d'obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur l'effet de la fermeture d'un office de poste au niveau de l'accessibilité.

De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, au moins pour certains ménages. Il importe toutefois de relever qu'en développant les prestations en matière de trafic des paiements dans les agences, la Poste contrebalance les restrictions de l'offre dues au processus de transformation (p. ex. possibilité d'effectuer des virements en espèces à domicile dans les localités qui ne disposent que d'une agence).

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Office fédéral de la communication OFCOM

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste