



Recommandation N°20/2020

du 27 août 2020

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Fribourg 2 Bourg

Par courrier du 29 octobre 2019, la Poste a informé la Ville de Fribourg de son intention de fermer l'office de poste de Fribourg 2 Bourg et de le remplacer par une agence postale. Par courrier du 29 novembre 2019, la Ville de Fribourg s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 27 août 2020.

I. La PostCom constate que

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

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

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de fermer l'office de poste, la Poste a consulté les autorités de la commune concernée (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. la Poste s'est efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et al. 5^{bis} et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont respectées après la mise en application de la décision de la Poste 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 :

1. La Ville de Fribourg ayant saisi la PostCom, la Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la Ville de Fribourg a pu se prononcer. Depuis le 1^{er} janvier 2019 et en vertu de l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut donner aux cantons concernés la possibilité de se prononcer dans le cadre de procédures en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale. La PostCom a donc invité le canton de Fribourg à lui remettre une prise de position. Dans sa prise de position du 27 janvier 2020, celui-ci apporte son soutien à la Ville de Fribourg. Le quartier concerné par la décision fait l'objet d'un réaménagement. La Ville de Fribourg a soumis au canton un plan de revitalisation et de requalification pour le quartier du Bourg. Le maintien d'un office de poste serait décisif pour l'hôtellerie, la restauration, les commerces et le tourisme.

Procédure de consultation

2. En novembre 2018 et en juin 2019, la Poste et la Ville de Fribourg se sont rencontrées à deux reprises pour discuter de l'avenir de la desserte postale de Fribourg Bourg. Il faut tout particulièrement relever que, dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil général de la Ville de Fribourg s'est engagé, en votant une résolution, en faveur du maintien de l'office de poste Fribourg 2 Bourg. Les communes voisines de Fribourg ne sont pas concernées par le changement planifié dans le quartier du Bourg. La Poste a donc rempli les obligations en matière de consultation en vertu de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Dans la région de planification 2196 (Fribourg), il restera, après la mise en œuvre du projet de transformation en agence postale de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg, treize offices de poste et treize agences postales (état au 1^{er} février 2020).
4. Conformément à l'art. 33, al. 4, OPO, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales calculée fin 2019 par la Poste pour le canton de Fribourg est de 91,1 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est donc rempli.
5. Conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO, au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les régions urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur la définition de l'espace à caractère urbain de 2012. Cette dernière distingue six catégories (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multiorientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité à la desserte postale, les critères retenus sont ceux des catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations). Fribourg est le chef-lieu du canton de Fribourg. La commune s'étend sur une superficie de 9,3 km². Fribourg est définie comme étant une commune-centre d'agglomération (ville-centre). Le critère de densité pour les régions urbaines et les agglomérations selon l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO s'applique donc. L'agglomération urbaine de Fribourg compte 61 420 habitants ainsi que 54 000 emplois (ville de Fribourg comprise). Le nombre de points d'accès néces-

saires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). Pour l'agglomération fribourgeoise, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. Au total, l'agglomération fribourgeoise a ainsi droit à cinq points d'accès desservis. L'OPO définit comme points d'accès desservis aussi bien les offices de poste que les agences postales et donc pas uniquement les offices de poste (art. 33, al. 5^{bis}, OPO). Actuellement, la Poste propose onze points d'accès desservis dans cette agglomération (sept offices de poste et quatre agences postales). L'exigence légale de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO est ainsi satisfaite (cf. la méthode de mesure p. 6 du rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité ; publié sur le site de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf).

6. En vertu de l'art. 63, let. a, OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il lui incombe également d'approuver la méthode de mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 3, OPO). Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité (commentaire de l'art. 34, al. 5, let. b, page 6 ; publié sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), la Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement d'un office de poste à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable ; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation.

Dans son avis du 21 juillet 2020 (cf. annexe à la présente recommandation), l'OFCOM considère que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement sont respectées.

Spécificités régionales

7. Dans sa requête, le Conseil communal souligne que l'office de poste est nécessaire pour la redynamisation du quartier ainsi que pour le développement économique et touristique. L'office de poste joue un rôle important pour les entreprises et les habitants. Le Conseil communal fait remarquer que le recul des volumes résulterait en grande partie du fait que l'administration communale est obligée d'apporter son courrier à la poste principale et ne peut plus le déposer à l'office de poste de Fribourg 2 Bourg, bien que le Secrétariat de Ville se trouve justement dans le quartier de Bourg, et plus précisément à proximité de l'office de poste. De même, l'hôtellerie, les entreprises et les touristes dans le quartier pourraient contribuer à accroître et stabiliser les volumes de l'office de poste.

La PostCom peut fort bien comprendre les réflexions du Conseil communal. Effectivement, les envois préaffranchis de la clientèle commerciale sont simplement réceptionnés par les offices de poste et ne doivent plus être traités par les collaborateurs desdits offices. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas comptabilisés dans les volumes d'opérations effectuées au guichet des offices de poste (contrairement aux envois qui doivent encore être affranchis par les collaborateurs de la Poste). La PostCom a réexaminé la pratique de la Poste en matière de facturation des envois commerciaux (point III. 8 de la recommandation 10/2015 du 15 octobre 2015 concernant l'office de poste de Vitznau). La Poste applique une règle comptable qu'elle met également en œuvre pour le traitement des paiements pour PostFinance SA sur la base des exigences de la FINMA. Après vérification par la PostCom, cette pratique de la Poste est correcte. Peu importe finalement à quel office de poste les clients commerciaux remettent leurs envois préaffranchis.

8. La PostCom peut également comprendre les arguments du Conseil communal qui souligne que la rentabilité de l'office de poste Fribourg 2 Bourg pourrait être améliorée. Or justement la rentabilité négative d'un office de poste incite dans les faits régulièrement la Poste à procéder à un réexamen. Toutefois, les exigences légales concernant le développement du réseau postal ne se basent pas sur la rentabilité des offices de poste, mais sur la desserte

postale sous la forme d'un réseau d'offices de poste et d'agences postales couvrant l'ensemble du pays (art. 33 OPO). En d'autres termes, cela signifie que, d'un point de vue juridique, la rentabilité suffisante ou insuffisante des offices de poste n'est pas un critère pour le maintien ou la fermeture d'offices de poste spécifiques (voir ch. III. 3a de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 sur l'office de poste de Schänis SG ou ch. III. 4 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 sur l'office de poste d'Uettiligen BE). En raison de la compétence en matière d'examen qui lui est conférée par l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom ne peut pas tenir compte dans sa recommandation des arguments du Conseil communal et du canton de Fribourg concernant l'importance du rôle économique de l'office de poste Fribourg 2 Bourg pour le quartier et la ville, voire le canton de Fribourg.

9. Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine également si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO sont respectés, quelles sont les possibilités d'accès à un office de poste dans la région pour les habitants de la commune et dans quelle mesure ces derniers doivent réellement se rendre à un tel office : l'office de poste Fribourg 1 Dépôt est le plus proche de l'office de poste Fribourg 2 Bourg (distant de 820 m ou 700 m à vol d'oiseau). Il est accessible à pied et en transports publics en 6 minutes depuis l'office de poste Fribourg 2 Bourg. En outre, les offices de poste Fribourg 7 Schönberg et Fribourg 5 Pérolles sont accessibles, l'un en 2 à 5 minutes, l'autre en 12 minutes. Ces trois offices de poste se situant dans les environs sont tous garantis au moins jusqu'en 2020. Avec l'agence postale aménagée dans l'Épicerie Marché Plus, à 120 mètres de l'office de poste, les habitants ne devront se rendre à ces offices de poste qu'à titre exceptionnel.
10. Les services postaux doivent être fournis de manière à pouvoir être utilisés par les personnes handicapées à des conditions qualitativement, quantitativement et économiquement comparables à celles offertes aux personnes non handicapées (art. 14, al. 7, LPO). Les points d'accès doivent notamment être adaptés aux besoins des personnes ayant un handicap sensoriel ou moteur (art. 14, al. 7, let. a, LPO). L'office de poste Fribourg 2 Bourg est accessible de plain-pied et la porte s'ouvre automatiquement. La Poste satisfait ainsi aux exigences de l'art. 14, al. 7, LPO.
 - a) Le dossier de la Poste indique que l'agence postale désignée n'est pas accessible de plain-pied, mais uniquement par un petit escalier de deux marches. En outre, la porte doit être ouverte manuellement. La Poste n'indique pas s'il est prévu de construire une rampe. Les photos du dossier de la Poste montrent que les conditions architecturales prévalant dans le partenaire d'agence désigné ne permettent probablement pas l'aménagement d'une rampe. La PostCom présuppose donc qu'une personne en fauteuil roulant ou avec un déambulateur n'a pas accès à l'agence postale.
 - b) Le dossier de la Poste indique qu'actuellement quelque 1550 ménages doivent venir chercher leurs envois avisés à l'office de poste Fribourg 2 Bourg. Il est prévu que ces habitants doivent à l'avenir chercher leurs envois avisés à l'agence postale (à l'exception des envois spéciaux avec avis de retrait). Une fois fermé l'office de poste Fribourg 2 Bourg, les envois avisés spéciaux pourront être retirés à l'office de poste 1700 Fribourg 1 Dépôt. La Poste n'explique pas comment les personnes handicapées pourront retirer les envois avisés dans l'agence postale désignée.
 - c) La vieille ville de Fribourg compte de nombreux magasins. Au vu des spécificités régionales, il aurait donc été très vraisemblablement possible de trouver un partenaire d'agence satisfaisant mieux aux exigences de l'art. 14, al. 7, let. a, LPO que le partenaire désigné. Le dossier de la Poste laisse apparaître que, outre le partenaire d'agence désigné, une autre entreprise a été approchée pour gérer l'agence postale. Mais cette entreprise a refusé. La Poste s'est donc décidée pour le partenaire d'agence désigné. Elle a renoncé à contacter deux autres entreprises mentionnées dans le dossier, étant convaincue par la solution de l'épicerie comme partenaire d'agence. Le dossier de la Poste n'indique pas s'il existe des entreprises supplémentaires qui pourraient entrer en ligne de compte comme partenaires d'agence. Le dossier spécifie que le supermarché du partenaire d'agence est facilement accessible. Dans le procès-verbal du second entretien avec la Ville de Fribourg, la Poste mentionne concernant le partenaire d'agence désigné que « De plus, l'accès est facile. » Cependant, il n'est pas précisé sur quoi se base ce constat. Il serait aussi envisageable que l'accessibilité fasse référence à l'accessibilité avec les transports publics ou avec un véhicule

privé.

Résumé et conclusions

11. Avec la transformation de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg en l'agence postale désignée, les personnes se déplaçant en fauteuil roulant ou avec un déambulateur n'auraient plus accès aux services postaux dans le quartier du Bourg, vu que ceux-ci sont proposés à un point d'accès desservi. L'agence désignée ne répond pas aux besoins de personnes ayant un handicap moteur. Certes, le réseau postal aux alentours de l'office de poste Fribourg 2 Bourg reste dense ; néanmoins les envois avisés (exception faite des envois spéciaux avec avis de retrait) doivent être retirés à l'agence postale. Or, une partie des envois avisés est remise en mains propres par la Poste ou par son partenaire d'agence uniquement contre signature et présentation d'une pièce d'identité. Dans certaines conditions, il est possible de présenter une procuration pour retirer ces envois. Il est donc évident que les services postaux ne sont alors plus fournis aux personnes handicapées à des conditions comparables à celles offertes aux personnes non handicapées (art. 14, al. 7, LPO), si les premières citées doivent rédiger des procurations pour retirer des envois avisés et doivent se rendre à d'autres offices de poste dans les environs pour régler d'autres transactions postales. La vieille ville de Fribourg compte de nombreux commerces et offre de ce fait un large choix de partenaires d'agence potentiels. Compte tenu des spécificités régionales, il était très probable que la Poste trouve un partenaire d'agence qui satisfasse aux exigences de l'art. 14, al. 7, let. a, LPO et soit en mesure de proposer un service universel postal de qualité à Fribourg Bourg pour tous les groupes de la population. Il ressort du dossier de la Poste que celle-ci n'a pas cherché un partenaire d'agence qui remplirait les exigences de l'art. 14, al. 7, let. a, LPO. Dans ces conditions, la PostCom ne peut pas approuver la transformation prévue de l'office de poste Fribourg 2 Bourg en une agence postale tenue par le partenaire d'agence désigné.

IV. Recommandation

La décision de la Poste n'est pas conforme aux prescriptions légales de l'art. 14, al. 7, let. a, LPO. Compte tenu des spécificités régionales, la Poste aurait très vraisemblablement pu trouver un partenaire d'agence qui satisfasse aux exigences de l'art. 14, al. 7, let. a, LPO. La PostCom ne peut donc pas approuver la transformation prévue de l'office de poste Fribourg 2 Bourg en une agence postale tenue par le partenaire d'agence désigné.

Commission fédérale de la poste PostCom

Géraldine Savary
Présidente

Michel Noguét
Responsable du secrétariat

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Ville de Fribourg, Conseil communal, Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Canton de Fribourg, Direction de l'économie et de l'emploi, Bd de Pérolles 25, case postale 1350, 1701 Fribourg

Annexe

Prise de position de l'OFCOM du 21 juillet 2020 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à *la Ville* de Fribourg (FR) »



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à la Ville de Fribourg (FR): position de l'OFCOM du 21.07.2020

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 et 1^{bis}, de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO; RS 783.01). Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO, menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir la position de l'OFCOM sur le remplacement prévu de l'office de poste 1702 Fribourg 2 Bourg, dans le canton de Fribourg par une agence postale.

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

Le Conseil fédéral a réglementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Par conséquent la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente de chaque canton en 20 minutes, à pied ou par les transports publics (art. 44, al. 1, OPO). La Poste fournit à l'OFCOM des données sur l'accessibilité dans le cadre du rapport annuel relatif au respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements.

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation de l'office de poste. De manière générale, il convient de relever que le remplacement d'un office de poste par une agence peut, selon la région concernée, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Pour éviter une restriction de l'offre dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste est légalement tenue de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée (art. 44, al. 1^{bis}, OPO). Dans ce cas, la Poste propose également, sur une base volontaire, des services de versement en espèces au domicile du client. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

Référence: 383/1000345032

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Fribourg étaient accessibles à 96.4 % de la population résidente permanente en 20 minutes. Outre les offices de poste en régie propre, les services de paiement et de versement en espèces au domicile du client ainsi que le service à domicile sont également pris en compte. Les dispositions de l'OPO (état au 1.1.2019) étaient respectées.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste