



Recommandation N° 9/2021

du 16 juin 2021

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Prez-vers-Noréaz (FR)

Par courrier du 12 décembre 2019, la Poste a informé la commune de Prez-vers-Noréaz de son intention de fermer l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et de le remplacer par un service à domicile. Dans son courrier du 27 décembre 2019, la commune de Prez-vers-Noréaz s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 16 juin 2021.

Étant donné que le responsable du secrétariat technique de la PostCom est conseiller communal à Ponthaux, commune voisine de Prez, il s'est récusé pour toute la procédure concernant l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. La responsable suppléante du secrétariat technique s'est donc occupée de la préparation et du traitement du dossier à la PostCom.

I. La PostCom constate que

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

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



II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de fermer l'office de poste, la Poste a consulté les autorités de la commune concernée (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. la Poste s'est efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et al. 5^{bis}, et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont respectées après la mise en application de la décision de la Poste (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ;
4. la décision de la Poste a tenu compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO), et si les besoins des personnes ayant un handicap moteur ont été suffisamment pris en compte (art. 14, al. 7, let. a, LPO) ;
5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre du service universel dans la région de planification concernée (art. 33, al. 2, OPO).

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

III. La commission parvient aux conclusions suivantes :

1. Le 12 décembre 2019, la Poste a informé la commune de Prez-vers-Noréaz de sa décision de fermer l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. La commune de Prez-vers-Noréaz a saisi la PostCom le 27 décembre 2019. Au 1^{er} janvier 2020, les communes de Prez-vers-Noréaz, Noréaz et Corserey ont fusionné pour former la commune de Prez. Par la suite, la commune de Prez s'est occupée de la procédure devant la PostCom.
2. La commune de Prez-vers-Noréaz ayant saisi la PostCom, la Poste a établi un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune de Prez 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, mais le canton y a renoncé.
3. Le projet de la Poste de fermer l'office de poste de Prez-vers-Noréaz a entraîné une mobilisation de la population, avec la création d'un comité de soutien (« Comité de soutien de la poste de Prez-vers-Noréaz »). Une délégation des autorités communales et de syndicom a remis le 22 novembre 2017 à la Poste CH SA une pétition munie de quelque 1000 signatures en faveur de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. En janvier 2018, une manifestation a eu lieu pour demander le maintien de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz.
4. La commune de Prez a mandaté un avocat pour la représenter dans la procédure devant la PostCom.

La procédure prévue par l'art. 34 OPO lors de la fermeture ou du transfert d'un office de poste ou d'une agence postale n'est pas une procédure administrative au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) qui débouche sur une décision. La procédure prévue par l'art. 34 OPO est une procédure sui generis. Selon l'art. 14, al. 6, de la loi sur la poste, il s'agit d'une procédure de conciliation. Il en résulte une recommandation de la PostCom à la Poste. La Poste n'est pas tenue de donner suite à la recommandation de la PostCom ; elle statue de manière définitive sur la fermeture ou le transfert de l'office de poste ou de l'agence postale concernée en tenant compte de cette recommandation.

La PostCom ne peut pas examiner librement la décision de la Poste ; elle doit se baser sur des critères prédéfinis. En vertu de l'art. 34, al. 5, OPO, pour émettre sa recommandation, la PostCom examine :

- si la Poste a respecté les critères fixés à l'al. 34, al 1 [critères de la consultation] ;
- si les prescriptions des art. 33 et 44 relatives à l'accessibilité [critères concernant l'accessibilité aux prestations postales et aux services de paiement] sont respectées ; et
- si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales.

La PostCom n'entre donc en matière sur les différentes requêtes du Conseil communal que dans

la mesure où elle peut tenir compte des arguments avancés pour émettre sa recommandation conformément à l'art. 34, al. 5, OPO. D'autres arguments, tels que des considérations relatives à l'orientation du service public, à l'impact environnemental des trajets en véhicule privé pour se rendre aux offices de poste des alentours ou à la fonction sociale ou historique de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz, ne sont pas retenus. La PostCom ne peut pas non plus tenir compte dans sa recommandation de l'argument selon lequel le déménagement de l'office de poste dans le nouveau bâtiment communal en 2004 a entraîné une augmentation des coûts.

En l'occurrence, il est prévu de remplacer l'office de poste de Prez-vers-Noréaz par le service à domicile. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner les différents arguments avancés par la commune contre les agences postales comme solution de remplacement.

Procédure de consultation

5. Dans sa requête, la commune a demandé qu'une procédure de conciliation soit organisée conformément à l'art. 34, al. 4, OPO. Normalement, avant de notifier sa décision à la commune, la Poste consulte cette dernière. Cette procédure n'ayant pas permis de trouver un accord, il a été nécessaire de notifier une décision aux autorités communales. Une procédure de conciliation a pour objectif de trouver un compromis (c'est-à-dire un accord) entre la Poste et la commune. Cela n'est possible que si les parties tiennent compte de leurs positions réciproques lors de la procédure de consultation. La PostCom exige donc des autorités communales qui demandent une procédure de conciliation qu'elles préparent un projet de proposition allant dans le sens de la Poste. Autrement, aucune séance de conciliation n'est organisée. Cependant, à la demande des autorités communales, une audition peut être organisée (cf. 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. 3 de la recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire de l'office de poste de Bossonnens). Toutefois, la PostCom émet de toute façon une recommandation, peu importe qu'une séance de conciliation ou une audition ait été ordonnée. Si aucune séance de conciliation ni audition ne sont menées, la PostCom examine la requête de l'autorité communale sans a priori, sur la base des dossiers. Le Conseil communal de Prez n'a pas donné suite à la demande de la PostCom concernant l'organisation d'une séance de conciliation, ni n'a exigé une audition.
6. La Poste a mené au total deux entretiens avec la commune de Prez-vers-Noréaz pour discuter de l'avenir de la desserte postale de Prez-vers-Noréaz. Trois conseillers communaux ont assisté au premier entretien, alors que l'ensemble du Conseil communal était présent au second. La commune fait valoir que la Poste ne l'a consultée que pour la forme. La décision de fermer l'office de poste aurait déjà été prise avant le début de la procédure de consultation. La Poste est tenue de consulter les autorités des communes concernées au moins six mois avant de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale. Elle doit également s'efforcer de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1, OPO). Le changement prévu constitue le point de départ de la consultation, ou sa raison d'être, et non avant tout l'objet de la discussion (ch. III. 3 b de la recommandation 3/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire office de poste Schänis SG). Dès lors, la commune a raison de penser que la décision de modifier la desserte postale à Prez-vers-Noréaz avait été prise avant le début des discussions avec les autorités communales. Toutefois, cela ne constitue pas un vice de procédure selon le droit en vigueur. En effet, c'est précisément la décision de fermer ou de transférer un office de poste ou une agence postale qui oblige la Poste à entamer un dialogue avec les autorités des communes concernées, conformément à l'art. 34, al. 1, OPO.
7. La commune indique avoir fait des propositions pour réduire les coûts, en l'occurrence les coûts de location. Cela prouverait qu'elle est entrée en matière concernant les explications de la Poste relatives à la rentabilité négative de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. En vérité, la Poste aurait d'emblée entrepris de consulter la commune sans vouloir faire de concession, s'obstinant à vouloir fermer l'office de poste. Le fait est que les volumes de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz augmentent parfois même (p. ex. pour les lettres) et que ledit office bénéficie du large soutien de la population ; dès lors, la commune estime que la Poste ne peut pas simplement considérer que le maintien de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz n'est pas une option envisageable. La commune considère par ailleurs que la situation financière de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz n'est pas aussi mauvaise que l'indique la Poste et doute des informations fournies par celle-ci concernant les volumes dudit office. En raison de la fermeture d'offices de poste dans les environs, les volumes de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz seraient restés pour l'essentiel stables, voire auraient parfois

légèrement augmenté. L'office de poste de Prez-vers-Noréaz servirait de point d'accès pour plusieurs villages des environs et serait bien situé. Dès lors il serait difficile de comprendre pourquoi la Poste veut le fermer.

8. La PostCom peut comprendre les arguments de la commune. Il est vrai que les volumes de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz sont restés stables à un bas niveau, voire ont légèrement augmenté au cours des dix dernières années, avec, entre 2010 et 2019, une augmentation en moyenne de trois opérations au guichet par jour (2010 : moyenne journalière de 84 opérations ; 2019 : moyenne de 87 opérations). Comme le suppose la commune, la légère augmentation des volumes est probablement liée à la fermeture de plusieurs offices de poste dans les environs. Dans ce contexte, il est également compréhensible que la commune ait proposé d'améliorer la rentabilité de l'office de poste en réduisant les coûts de location.

Or justement, la rentabilité négative d'un office de poste incite dans les faits régulièrement la Poste à procéder à son examen. C'est pourquoi les responsables communaux souhaiteraient pouvoir au moins comprendre les informations fournies par la Poste sur la situation financière de l'office de poste et sur sa fréquentation en comparaison avec d'autres points d'accès desservis dans la région, ou du moins que cela soit étayé par des documents. Cependant, les exigences légales en matière de développement du réseau postal ne se fondent pas sur la rentabilité des offices de poste, mais sur la fourniture de services postaux 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 d'offices de poste – argument invoqué par la commune – 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 relative à l'office de poste de Schänis SG ou ch. III. 4 de la recommandation 11/2018 du 30 août 2018 relative à l'office de poste d'Uetligen BE). Par conséquent, la Poste n'est pas non plus tenue de communiquer aux communes des informations sur la rentabilité des offices de poste (voir à ce sujet ch. III. 11 de la recommandation 19/2017 du 5 octobre 2017 relative à l'office de poste de Balerna). La Poste communique toutefois 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. Le fait pour la Poste de présenter la baisse de l'utilisation ou, comme dans le cas de Prez-vers-Noréaz, la faible fréquentation de l'office de poste peut permettre aux autorités communales de comprendre la nécessité des mesures envisagées.

Par ailleurs, la PostCom ne peut pas examiner la rentabilité de l'office de poste dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO (voir ch. 4 plus haut). La PostCom n'entre donc pas davantage en matière sur les arguments de la commune à ce sujet.

9. L'office de poste de Prez-vers-Noréaz sert de point de collecte pour les ménages des communes de Corserey, de Noréaz et de Tornay. La Poste a proposé à ces communes de les consulter le 30 novembre 2017. Deux de ces communes n'ont demandé aucune rencontre dans ce contexte. Par courrier du 30 janvier 2018, la commune de Noréaz s'est positionnée en faveur du maintien de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz, mais n'a pas montré d'intérêt pour un dialogue avec la Poste.

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

Prescriptions d'accessibilité

10. L'OPO prévoit que chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. Après la mise en œuvre du projet de fermeture de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz, qui sera remplacé par un service à domicile, et la transformation de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg en une agence postale, il restera dans la région de planification 1001 (Sarine) onze offices de poste et 16 agences postales (état au 1^{er} mai 2021). S'ajoutent à cela huit points de retrait PickPost et trois automates My Post 24.
11. En octobre 2020, la valeur d'accessibilité des offices de poste et agences postales selon l'art. 33, al. 4, OPO (cf. ch. 12 ci-dessous) était de 91 % dans le canton de Fribourg. La Poste dépassait ainsi l'exigence minimale légale de 90 %. Or, à l'époque, la PostCom examinait deux dossiers concernant le canton de Fribourg, l'un concernant l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et l'autre celui de Vuisternens-devant-Romont. Dans les deux cas, la Poste avait l'intention de fermer l'office de poste dans

la localité concernée et de le remplacer par un service à domicile. À l'époque, on ne connaissait pas l'impact que ces deux fermetures d'offices de poste auraient sur la valeur d'accessibilité dans le canton de Fribourg et dans quelle mesure l'exigence minimale légale de 90 % pour l'accessibilité des offices de poste et des agences postales dans le canton de Fribourg, conformément à l'art. 33, al. 4, OPO, serait respectée après la fermeture de ces deux points d'accès desservis.

La PostCom a donc demandé à la Poste de présenter dans un dossier complémentaire les conséquences des fermetures prévues (offices postaux de Prez-vers-Noréaz et de Vuisternens-devant-Romont remplacés par du service à domicile) sur la valeur d'accessibilité au sens de l'art. 33, al. 4, OPO dans le canton de Fribourg. La commune de Prez a pu se prononcer sur ce dossier complémentaire.

Dans sa prise de position du 25 février 2021 sur le dossier complémentaire de la Poste, la commune s'est étonnée qu'une comparaison soit faite entre les deux communes de Prez et de Vuisternens-devant-Romont. Elle avance divers arguments contre cette comparaison et également contre les chiffres provisoires présentés par la Poste dans le dossier complémentaire concernant l'accessibilité des offices de poste et des agences postales du canton de Fribourg. La présente recommandation n'entrera pas en matière sur ces arguments de la commune, étant supposé qu'une comparaison entre les deux communes de Prez et de Vuisternens-devant-Romont reposerait sur un malentendu et que la Poste n'avait pas fait une telle comparaison ni n'avait l'intention de le faire.

Étant donné que les valeurs d'accessibilité définitives selon l'art. 33, al. 4, OPO sont désormais disponibles pour 2020, il n'est plus nécessaire de se référer au dossier complémentaire de la Poste et aux chiffres provisoires correspondants. Il y a donc lieu de se référer au calcul définitif de l'accessibilité des offices de poste et des agences postales fin 2020, conformément à l'art. 33, al. 4, OPO.

12. 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 par la Poste pour le canton de Fribourg est de 92,75 % pour l'année 2020. L'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO est donc remplie.

Dans sa prise de position du 25 février 2021, la commune rappelle que, selon les explications du dossier complémentaire de la Poste, suite à la fermeture de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz, 66 personnes de la région ne pourront plus accéder à un point d'accès desservi en 20 ou 30 minutes. Comme déjà expliqué, l'art. 33, al. 4, OPO ne prévoit pas que 100 % de la population résidante permanente d'un canton doit pouvoir accéder en 20 minutes à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics. D'un point de vue juridique, le fait que la fermeture de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz péjore l'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales pour certains habitants de la région n'est pas déterminant, dès lors que la Poste respecte l'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO pour l'ensemble du canton de Fribourg.

13. Selon 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). Selon la définition de l'OFS, la commune de Prez est une commune de la couronne d'agglomération. Le critère de densité pour les villes et les agglomérations ne s'applique donc pas dans ce cas.
14. 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, p. 6 ; publié sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-

neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), la Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement d'un office de poste à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable ; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation.

Dans son avis du 4 mars 2021 (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

15. Conformément à l'art. 34, al. 5, let. c, OPO, la PostCom doit notamment examiner, lorsqu'elle émet une recommandation, si la décision de la Poste tient compte des spécificités régionales. Selon le rapport explicatif du DETEC du 29 août 2012 relatif à l'ordonnance sur la poste (publié sur le site de la PostCom sous <https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-F-20120829.pdf>), « le nombre de liaisons journalières des transports publics ou la durée du règlement d'une opération postale » peuvent par exemple être des spécificités régionales. 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 habitants de la commune et dans quelle mesure ces derniers doivent se rendre à un tel office de poste dans le cas concret : le temps de déplacement nécessaire est toujours calculé à partir de l'office de poste de la commune concernée.
16. Il existe une agence postale dans la localité de Noréaz, qui continuera d'exister et où les habitants pourront chercher les envois normaux avisés. Cependant, cette agence postale est beaucoup plus difficile à atteindre avec les transports publics depuis les villages des environs que l'office de poste d'Avry-Centre. C'est la raison pour laquelle cet office est prévu comme point de collecte pour les envois avisés de Prez-vers-Noréaz et de Corserey. Quant aux habitants de Noréaz, ils ne doivent y chercher que les envois spéciaux avisés, tels que les actes de poursuite.
17. L'office de poste d'Avry-Centre se trouve à 6 km de celui de Prez-vers-Noréaz. Avec les transports publics, le temps de trajet entre ces deux offices est de quinze à vingt minutes, parcours à pied inclus. En semaine, pendant les heures d'ouverture de l'office de poste d'Avry-Centre, il y a en moyenne deux liaisons par heure. Le trajet en voiture est de quelque six minutes. Il faut environ une heure et cinq minutes pour effectuer une opération postale à l'office de poste d'Avry-Centre, trajet aller et retour en transports publics compris, à partir de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. L'office de poste d'Avry-Centre est situé dans un centre commercial et bénéficie donc d'heures d'ouverture très longues (lun-jeu : 8 h 00-19 h 00, ven : 8 h 00-21 h 00 et sam : 8 h 00-16 h 00 ; au total 65 heures par semaine). Les heures d'ouverture de l'office de poste d'Avry-Centre s'élèvent donc à plus du double de celles de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz (29,5 heures par semaine). Ainsi, le surcroît de clientèle provenant de la commune de Prez peut être assumé sans problème. Pour les clients qui travaillent, il peut par ailleurs être avantageux de pouvoir retirer les envois avisés dans un office de poste aux horaires d'ouverture étendus. Les longues heures d'ouverture permettent d'aller chercher les envois le soir (le vendredi soir même jusqu'à 21 h 00, du lundi au jeudi jusqu'à 19 h 00) et le samedi. Contrairement à ce que craint la commune, les personnes actives ne devront donc pas prendre congé pour aller chercher un envoi avisé à l'office de poste d'Avry-Centre.
18. L'agence postale de Châtonnaye se trouve à 7,5 km de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. Le trajet en transports publics prend environ 14 minutes, parcours à pied inclus. Le trajet en voiture est d'environ 9 minutes. Il y a également à proximité l'office de poste de Payerne, situé à 9 km. Avec les transports publics, le temps de trajet est d'au moins 49 minutes, parcours à pied inclus, étant d'environ dix minutes en voiture. Par ailleurs, les transports publics permettent de se rendre, avec des correspondances, aux agences postales de Noréaz (à 4 km) et de Lentigny (à 4,3 km) en 42, voire 50 minutes au minimum. En voiture, le trajet jusqu'à l'agence postale de Noréaz dure environ 4 minutes et celui jusqu'à l'agence postale de Lentigny environ 5 minutes.
19. Un service à domicile doit être mis en place à Prez-vers-Noréaz. Le service à domicile offre globalement les mêmes prestations qu'un office de poste. C'est pourquoi on parle de « La Poste sur le pas de la porte » : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent être remis et, contrairement aux allégations de la commune, les paiements et retraits d'espèces peuvent

être effectués sur le pas de la porte. Il faut concéder à la commune que les personnes qui ne sont pas chez elles pendant la journée ne peuvent pas profiter du service à domicile. En revanche, les personnes, plus âgées et moins mobiles pourront en profiter, et particulièrement de la possibilité de retirer ou de verser de l'argent sur le pas de la porte. La population âgée n'aura donc pratiquement plus besoin de se rendre à l'office de poste. La confidentialité mentionnée par la commune est garantie dans le cadre du service à domicile.

20. La commune souligne que sa population âgée serait désavantagée si elle devait se rendre au centre commercial pour régler ses opérations postales. Cependant, comme expliqué ci-dessus, cette population peut effectuer des opérations postales à domicile pendant la journée et n'est donc pratiquement jamais tributaire d'une visite à l'office de poste.

Selon la commune, l'emplacement de l'office de poste d'Avry-Centre dans un centre commercial peut s'avérer pénalisant pour les clients des entreprises et des institutions, car le retrait d'envois postaux, notamment de recommandés, peut prendre beaucoup de temps. En outre, la commune craint une réduction de la gamme des prestations proposées aux clients commerciaux.

Étant donné que ces derniers sont généralement présents au siège de l'entreprise pendant les heures de bureau, ils profiteront de la distribution habituelle des envois au domicile. En effet, la Poste indique que le service à domicile sera proposé aux clients commerciaux au siège de leurs entreprises, qui pourront donc également bénéficier des offres du service à domicile. En ce qui concerne le dépôt d'envois plus importants qui dépassent le cadre du service à domicile – comme les envois en nombre de l'administration communale mentionnés par la commune – la Poste prend régulièrement contact directement avec les clients commerciaux afin de convenir avec eux de solutions individuelles.

21. La commune mentionne la possibilité que certains habitants vivant dans des zones éloignées ne bénéficient pas de la distribution à domicile et donc qu'ils ne pourraient pas non plus profiter du service à domicile.

Il est vrai que les ménages qui ne bénéficient pas de la distribution à domicile ne peuvent pas profiter du service à domicile. La localité ou plus spécifiquement l'ancienne commune de Prez-vers-Noréaz couvre une superficie de 5,7 km² et comptait 1126 habitants au 31 décembre 2019. Avec une telle densité de population et en raison de la structure de l'habitat, on peut supposer que dans le village de Prez-vers-Noréaz, les ménages qui ne bénéficient pas de la distribution à domicile ne sont qu'un petit nombre. La commune ne fournit pas non plus de chiffres attestant la présence de tels ménages à Prez-vers-Noréaz et se limite à des suppositions. Rappelons que la Poste est tenue de respecter l'exigence de l'art. 33, al. 4, OPO pour 90 % de la population résidante permanente d'un canton. La Poste s'est conformée à cette exigence (cf. ch. 12 ci-dessus).

22. La commune de Prez se pose des questions concernant le lieu où les envois avisés devront être retirés si l'office de poste d'Avry-Centre venait également à fermer un jour.

Selon les informations tirées du dossier de la Poste, il n'existe actuellement aucun plan concernant le réexamen de l'office de poste d'Avry-Centre. Si l'office de poste d'Avry-Centre venait à être réexaminé, la commune de Prez serait associée à la procédure de consultation correspondante en vertu du droit en vigueur. En effet, selon la pratique de la PostCom, d'autres communes que celle où se trouve l'office de poste peuvent être touchées par sa fermeture ou son transfert : en plus de la commune où est situé l'office de poste, des communes peuvent être concernées si elles ne disposent pas elles-mêmes d'un office de poste et que leurs habitants doivent retirer les envois avisés à l'office de poste concerné (cf. recommandation 5/2016 du 23 juin 2016 relative à l'office de poste d'Emmetten). De plus, une commune peut être concernée même si l'office de poste examiné n'est pas utilisé pour le retrait d'envois avisés. Il faut cependant que la 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 sa population, et non pas seulement une poignée d'habitants, se rende assez régulièrement (et donc pas seulement dans de rares cas) à l'office de poste examiné pour régler ses affaires postales (recommandation 12/2016 du 6 octobre 2016 relative à l'office de poste de Niederwil AG [ch. I. 2a] et recommandation 2/2017 du 24 janvier 2017 relative à l'office de poste de Crémines BE [ch. 4]). Ces communes ont alors les mêmes droits dans la procédure que celle où se situe l'office de poste.

23. Au ch. III, 9 de la recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 concernant l'office de poste de Forel (Lavaux) (VD), la PostCom a indiqué que, concernant les spécificités régionales, il existait différentes catégories de communes : « il existe des communes qui ne possèdent plus aucune « infrastructure pour la vie quotidienne ». En clair, il n'y a plus aucun magasin, ni restaurant, ni café, ni banque, ni salon de coiffure. Les habitants de telles communes doivent se rendre en ville ou dans une autre commune plus grande. À l'inverse, il existe des communes qui disposent d'« infrastructures pour la vie quotidienne ». Il est possible d'y acheter des articles de première nécessité, il y a des cafés, des restaurants, des salons de coiffure, etc. Dans ces communes, les habitants peuvent, s'ils le souhaitent, se tourner entièrement ou partiellement vers la commune elle-même pour leurs besoins quotidiens ». La catégorie de commune n'est pas seulement pertinente pour savoir s'il y a des chances ou non d'y trouver un partenaire d'agence. Elle fait aussi partie des spécificités régionales, dont la Poste doit tenir compte pour la desserte postale : du moment que les habitants doivent se rendre de toute façon dans une autre commune ou en ville pour leurs besoins quotidiens, ce paramètre fait partie des spécificités régionales dont la Poste ose tenir compte. Dans ce cas, il semble raisonnable, compte tenu des spécificités régionales, que la population de la commune effectue aussi ses opérations postales soit dans le cadre du service à domicile, soit dans la commune où elle effectue ses achats. Si, en revanche, une commune dispose d'une infrastructure qui permet à la population de ne pas dépendre complètement d'autres communes pour ses besoins quotidiens et de pouvoir solliciter, du moins en partie, les services de sa propre commune, ce paramètre fait également partie des spécificités régionales dont la Poste doit tenir compte lorsqu'elle décide de la desserte postale. Dans les communes où les habitants peuvent facilement satisfaire sur place leurs besoins quotidiens en raison de la gamme de services existants, l'aménagement d'une agence postale est la solution prioritaire pour remplacer l'office de poste. Si, faute de partenaire d'agence, la Poste entend introduire un service à domicile, les exigences en la matière sont alors plus strictes. Dans ces cas et compte tenu des spécificités régionales, il n'est pas adéquat d'introduire simplement un service à domicile, faute de partenaire d'agence, sans autres précisions ni vérifications. Même l'introduction d'un service à domicile à titre de solution provisoire ne convainc alors pas. Au besoin, la Poste devrait même envisager dans ces cas de continuer d'exploiter l'office de poste au titre d'une solution provisoire, éventuellement en réduisant les heures d'ouverture, tant qu'elle n'a pas trouvé de partenaire d'agence.
24. La commune de Prez existe depuis le 1^{er} janvier 2020, suite à la fusion de trois communes (Noréaz, Prez-vers-Noréaz et Corserey). Elle s'étend sur une superficie de 16 km² et comptait 2250 habitants à la fin de l'année 2019. Au 31 décembre 2018, Prez-vers-Noréaz comptait un peu plus de 1100 habitants, le village de Corserey 420 habitants et celui de Noréaz 720 habitants. Il existe une agence postale à Noréaz, tandis que Corserey dispose déjà du service à domicile. Il s'agit maintenant d'introduire également à Prez-vers-Noréaz le service à domicile. Prez-vers-Noréaz offre quelques possibilités pour acheter des articles de première nécessité. Mais il s'agit plutôt de petits commerces. On peut supposer que les habitants de Prez-vers-Noréaz font une grande partie de leurs achats pour leurs besoins quotidiens en dehors de la localité. La Poste ne disposait pas d'un large choix de partenaires d'agence potentiels. Bien qu'elle ait contacté plusieurs entreprises locales et qu'elle se soit renseignée, la Poste n'a pas réussi à trouver un partenaire d'agence. La commune ne prétend pas non plus que la Poste pouvait disposer d'autres partenaires d'agence que les entreprises contactées. Dès lors, il est difficile de supposer qu'en intensifiant ses recherches, la Poste pourrait mettre en œuvre une solution d'agence dans un avenir proche. Par ailleurs, compte tenu des volumes modestes de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz et de la taille de la localité, le service à domicile ne représente pas une solution inadéquate pour Prez-vers-Noréaz.
25. La commune affirme que non seulement les habitants de Prez mais aussi ceux des villages des alentours qui ne souhaitent pas utiliser l'office de poste d'Avry-Centre entendent utiliser l'office de poste de Prez-vers-Noréaz. Notamment en cette période de pandémie, le risque d'infection dans un centre commercial ne saurait être négligé. De plus, l'office de poste de Prez-vers-Noréaz serait bien situé sur l'axe routier cantonal traversant le district de la Sarine, ce qui favoriserait son utilisation par la population de toute la région. L'office de poste serait situé au centre de la commune, offrant suffisamment de places de stationnement.

Les volumes qu'il traite sont modestes (un peu moins de 90 opérations au guichet par jour). Les chiffres concernant son utilisation ne permettent pas de supposer que la population de la région s'y rend régulièrement. Il est donc difficile de concevoir que cet office assure une fonction centrale. La PostCom peut admettre que certaines personnes préfèrent ne pas devoir effectuer leurs opérations postales dans un office de poste situé dans un centre commercial. Cependant, la fréquentation de l'office de poste d'Avry-Centre montre qu'une grande partie de la clientèle n'a pas ce genre d'appréhension.

26. La commune de Prez (2250 habitants) se compare à celle de Forel, qui compte un peu moins d'habitants (environ 2000 habitants). Pour Forel, la PostCom avait recommandé à la Poste de renoncer à fermer l'office de poste et à le remplacer par un service à domicile et de continuer à rechercher une solution d'agence (Recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire Office de poste de Forel [Lavaux]).

La comparaison avec la commune de Forel n'est pas recevable dans la mesure où la commune de Prez dispose d'une agence postale à Noréaz, donc d'un point d'accès desservi. La commune de Forel n'aurait plus eu de point d'accès desservi après la fermeture de l'office de poste et son remplacement par un service à domicile.

Conclusions

27. L'office de poste de Prez-vers-Noréaz existe depuis 1894. La PostCom reconnaît l'important engagement de la commune de Prez et de la population de la région pour cet office de poste traditionnel. Les volumes de l'office de poste de Prez-vers-Noréaz ne dépassent cependant pas le cadre des capacités pouvant être traitées par le service à domicile. Le service à domicile n'est pas inadéquat pour assurer la desserte postale dans une localité de quelque 1100 habitants. La PostCom part du principe qu'il ne sera pas possible de trouver un partenaire d'agence dans un avenir proche dans la commune de Prez. La Poste a ainsi tenu suffisamment compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO). Elle a également respecté les exigences en matière de consultation de l'ancienne commune de Prez-vers-Noréaz (art. 34, al. 1, OPO) et d'accessibilité (art. 33 et 44 OPO). La PostCom recommande cependant à la Poste d'examiner une solution d'agence même après le délai de deux ans fixé dans sa décision s'il est possible de trouver un partenaire d'agence à Prez-vers-Noréaz qui réponde à ses exigences.

IV. Recommandation

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

La PostCom recommande à la Poste d'examiner une solution d'agence même après le délai de deux ans fixé dans sa décision s'il est possible de trouver un partenaire d'agence à Prez-vers-Noréaz qui réponde à ses exigences.

Commission fédérale de la poste PostCom

Anne Seydoux-Christe
Présidente

Andrea Stegmann
Responsable suppléante du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Prez, Route de Fribourg 19, case postale 22, 1746 Prez-vers-Noréaz
- 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

Avis de l'OFCOM du 4 mars 2021 concernant le « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Prez-vers-Noréaz (FR) »



Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Prez-vers-Noréaz (FR): position de l'OFCOM du 4 mars 2021

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 et 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 de Prez-vers-Noréaz, dans le canton de Fribourg par un service à domicile.

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 d'un office de poste. Dans l'optique des prestations en matière de service de paiements, il convient de noter de manière générale que le remplacement d'un office de poste par un service à domicile n'entraîne pas de diminution importante des prestations du service universel tant que la Poste maintient ses prestations de paiement en espèces dans le cadre du service à domicile (versements en espèces sur le compte ou sur le compte d'un tiers et retraits d'espèces) et que la distribution à domicile demeure garantie à tous les ménages de la région concernée. Un tel format respecte les exigences de l'art. 44 OPO.

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)

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

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste