



Recommandation N° 1/2025

du 12 juin 2025

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 14 février 2025, la Poste a informé la Ville de Fribourg de son intention de fermer l'office de poste de Fribourg 2 Bourg sans solution de remplacement. Par courrier du 27 février 2025, la Ville de Fribourg s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision.

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. 5bis 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) ;
5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre de 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. 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 11 avril 2025, celui-ci indique qu'en raison des travaux de requalification du quartier du Bourg, dans lequel différents services de l'Etat sont situés, des retombées économiques pour le Canton sont encore attendues, s'agissant notamment des branches de l'hôtellerie, de la restauration et du commerce, et plus particulièrement du tourisme. Selon le Canton, il conviendrait d'attendre la fin de ces travaux pour évaluer les besoins par les différents acteurs économiques et institutionnels en matière de service postal, et leurs répercussions sur la fréquentation de l'office en question, avant de décider de sa fermeture. Dans sa prise de position du 15 mai 2025, la commune de Fribourg rappelle encore que la décision de la Poste de ne pas maintenir d'office postal dans le quartier du Bourg engendrera une réduction importante des prestations à disposition des habitants de la ville de Fribourg, allant à l'encontre de la volonté de redynamisation du quartier du Bourg. La commune a également souligné l'importance de l'office de Poste Fribourg 2 Bourg en annexant une pétition signée par 240 personnes à sa prise de position.

Procédure de consultation

2. Entre octobre 2020 et décembre 2024, la Poste et la Ville de Fribourg se sont rencontrées à plusieurs reprises pour discuter de l'avenir de la desserte postale de Fribourg 2 Bourg. Selon le dossier transmis par la Poste, dans le cadre de la procédure de consultation, les entretiens étaient marqués par un climat franc et des échanges respectueux, qui n'ont toutefois pas permis d'aboutir à une solution consensuelle. Dans sa prise de position du 15 mai 2025, la commune de Fribourg ne l'a pas contesté. Les communes voisines de Fribourg ne sont pas concernées par le changement planifié dans le quartier du Bourg et n'ont pas été consultées. En conséquence, la Poste a rempli ses obligations en matière de consultation au sens de l'art. 34, al. 1, OPO.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'art. 33, al. 2, OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. La ville de Fribourg fait partie de la région de planification 1001 Sarine. Au 01.05.2025, il y a 12 filiales en exploitation propre dans cette région de planification. Après la fermeture sans remplacement de Fribourg 2 Bourg, il en restera 11 : Fribourg 1 Dépôt, Fribourg 5 Pérolles, Fribourg 7 Schönberg, Marly 1, Le Mouret, Farvagny-le-Grand, Villars-sur-Glâne 1, Avry-Centre FR, Givisiez, Grolley, ainsi que Belfaux.
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 2024 par la Poste pour le canton de Fribourg est de 93.23 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est donc rempli.
5. Conformément à l'art. 33, al. 5bis, 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 2020. 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. 5bis, OPO s'applique donc. L'agglomération urbaine de Fribourg compte 86'455 habitants (fin 2023), ainsi que 67'347 emplois (fin 2022) (ville de Fribourg comprise). Le nombre de points d'accès nécessaires 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 six 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. 5bis, OPO). Actuellement, la Poste propose onze points d'accès desservis dans cette agglomération (sept offices de poste et quatre agences postales). A noter qu'après la fermeture de l'office de poste de Fribourg 2 Bourg, la Poste proposera désormais 10 points d'accès (six offices de poste et quatre agences postales). L'exigence légale de l'art. 33, al. 5bis, 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 28 mai 2025 (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 du 15 mai 2025, le Conseil communal souligne que l'office de poste est nécessaire pour la redynamisation du quartier du Bourg mise en avant par la ville de Fribourg, ainsi que les efforts déployés par les différentes associations du quartier. Un développement économique et touristique est attendu dans ce quartier et la présence d'un bureau de poste officiel est d'une grande importance pour les commerces et les habitants. La baisse du volume traité par le bureau de poste du quartier s'explique en grande partie par le fait que la commune de Fribourg doit acheminer son courrier vers le bureau principal, alors que l'administration communale se trouve à quelques pas seulement du bureau de poste Fribourg 2 Bourg. En 2024, cela représentait plus de 300 000 lettres. De plus, le Conseil communal a fait part de ce que les habitants et habitantes du quartier du Bourg ont remis le 8 avril 2025 une pétition, signée par 240 personnes, en vue du maintien du bureau postal. Ces indications permettent ainsi de se rendre compte que de nombreux habitants et habitantes utilisent de manière régulière les services postaux de la filiale du Bourg et de son importance pour l'accès au service public. Une autre pétition, munie de 392 signatures, a été adressée directement à la Direction de la Poste.
8. La PostCom entend les arguments du Conseil communal, qui prône l'importance de l'office de poste Fribourg 2 Bourg pour le dynamisme du quartier du Bourg. Selon l'expérience de la Poste, l'augmentation de la population n'entraîne pas systématiquement une augmentation significative des volumes de prestations d'un office de poste.

La rentabilité négative d'un office de poste incite certes 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. 10 de la recommandation 19/2021 du 9 décembre 2021 avec références). La Poste pourrait même fermer des offices de poste économiquement rentables, à condition qu'elle respecte les exigences de l'art. 33 OPO ainsi que toutes les autres directives concernant la fermeture d'offices de poste. La PostCom ne peut pas non plus examiner la rentabilité de l'office de poste dans le cadre de la procédure visée à l'art. 34 OPO.

9. 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 (voir ch.III. 6 de la recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 avec références). La commune de Fribourg n'indique pas si les quelque 300 000 envois effectués chaque année par l'administration communale concernent des clients commerciaux.
10. Dans chaque cas d'espèce et sous l'angle des spécificités régionales, la PostCom examine 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 en 13 minutes, ainsi qu'en 7 minutes en transports publics depuis l'office de poste Fribourg 2 Bourg. Pour rejoindre cet office de poste, le trajet en bus est direct (aucun changement – le trajet dure entre 2 à 14 minutes). Cet office de poste se situe à côté de la gare et dispose de quelques places de parc à proximité ; dès lors l'accès peut également se faire en voiture en environ 4 minutes (en dehors des heures de pointe). En outre, les offices de poste Fribourg 7 Schönberg et Fribourg 5 Pérolles sont accessibles en empruntant les transports publics, l'un en 5 minutes et l'autre en 10 minutes environ.
11. Le dossier de la Poste indique qu'actuellement quelque 1619 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'office de poste 1700 Fribourg 1 Dépôt. Cet office de poste se trouve également en ville de Fribourg et bénéficie d'horaires élargis, de 07h30 à 18h30 du lundi au vendredi, et de 08h00 à 16h00 le samedi, soit au total 63 heures par semaine.
12. S'agissant de la clientèle commerciale, il apparaît qu'environ 11 clients commerciaux utilisent quotidiennement la filiale de Fribourg 2 Bourg, 4 hebdomadairement et 6 mensuellement. Ces clients sont actifs dans des domaines variés tels que la restauration, le commerce de tabac et de liqueur, les services de soins à la personne, d'hygiène et de santé, ou encore les études d'avocat et de notaire. Cette clientèle bénéficiera dans le futur des cinq points d'accès suivants : Offices de poste Fribourg 1, Fribourg 5, Fribourg 7, ainsi que les deux filiales en partenariat à Fribourg Neuveville ou Fribourg Beaumont. Le service de post My Post 24 leur sera toujours disponible à Fribourg 1, Fribourg 7 et à l'Université de Pérolles. Enfin, les batteries de cases postales Fribourg 1 resteront

disponibles. Tel qu'indiqué au point 9, si la clientèle commerciale est chargée de paquets volumineux, les parkings attenants à ces points d'accès leur seront disponibles.

13. Il sied de noter que les représentants de la Poste ont tenté de trouver des partenaires potentiels afin de créer une filiale en partenariat d'agence avec la Poste. Toutefois, malgré les recherches, celles-ci sont demeurées infructueuses. Au total, sept commerces ont été approchés afin de conclure un partenariat. Ils ont tous décliné la proposition, par manque d'espace ou d'intérêt. Le partenariat, soutenu par la Ville de Fribourg, n'a pas pu être conclu, en raison notamment des difficultés d'accessibilité pour les personnes ayant un handicap moteur, respectivement du changement d'affectation des locaux actuels de l'office de poste Fribourg 2 Bourg.
14. Enfin, la PostCom reconnaît l'engagement du Conseil communal de Fribourg et de la population, qui a déposé une pétition portant 240 signatures contre la fermeture de l'office de poste dans la commune. La PostCom peut fort bien concevoir que la commune soit préoccupée par le risque de perdre un office de poste sur son territoire. Il convient cependant de mentionner que le service universel postal sera toujours assuré par six autres offices de poste et quatre agences postales.

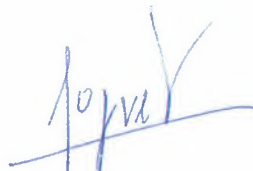
IV. Recommandation

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.

Commission fédérale de la poste PostCom



Anne Seydoux-Christe
Présidente



Michel Noguét
Responsable du Secrétariat technique

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 28 mai 2025



Fermeture sans solution de substitution de l'office de poste 1702 Fribourg 2 Bourg (FR): position de l'OFCOM du 28 mai 2025

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 projet de fermeture sans solution de substitution de l'office de poste 1702 Fribourg 2 Bourg, dans le canton de Fribourg.

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 règlementé 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.

En 2024, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Fribourg étaient accessibles à 97.9 % 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.

Etant donné que la Poste n'est pas tenue de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans un cas concret, sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation d'un office de poste. De manière générale, il faut relever que, selon la situation de la desserte postale régionale, la fermeture sans solution de substitution d'un office de poste peut engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiements, du moins pour certains ménages.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Annette Scherrer

Cheffe de la section Poste + Suppl. chef de division