

JAAC 51.12

Décision de la Direction générale des PTT du 27 novembre 1985

Entreprise des PTT. Abonnement aux nouvelles émissions de timbres-poste, dont le titulaire prétend avoir renvoyé certaines livraisons et refuse de les payer. Compétence de l'autorité administrative pour trancher ce litige portant sur le prix d'une prestation d'un service public et pour prononcer la mainlevée de l'opposition dans la procédure de poursuite. Appréciation des preuves.

PTT-Betriebe. Abonnement für neue Ausgaben von Postmarken, dessen Inhaber behauptet, gewisse Lieferungen zurückgesandt zu haben, und sich weigert, sie zu bezahlen. Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde zur Beurteilung dieses, den Preis für eine Dienstleistung eines öffentlichen Betriebes betreffenden Streitfalles und zur Erteilung der Rechtsöffnung im Betreibungsverfahren. Beweiswürdigung.

Azienda delle PTT. Abbonamento alle nuove emissioni di francobolli, il cui titolare pretende di aver rispedito determinate forniture e che rifiuta di pagarle. Competenza dell'autorità amministrativa a dirimere la controversia relativa al prezzo di una prestazione di servizio da parte di un'azienda pubblica e a pronunciare rigetto dell'opposizione nella procedura d'esecuzione. Valutazione delle prove.

I

Le 18 octobre 1984, G, recourant, a souscrit auprès de la Direction générale de l'Entreprise des PTT (ci-après: DG PTT) un abonnement aux nouvelles émissions de timbres-poste, intitulé «abonnement aux nouveautés». Par recommandé du 30 novembre 1984, la Division principale des timbres-poste de la DG PTT, section distribution et vente des timbres-poste (ci-après: W 3) a envoyé à G un lot de nouveaux timbres spéciaux d'une valeur de 140 fr. Ce lot a été distribué à l'ayant droit le 3 décembre de la même année. Le 15 janvier 1985, une seconde série de nouveaux timbres spéciaux valant 125 fr. a également été expédiée au recourant, qui l'a reçue le 17 janvier.

Constatant que ses deux livraisons n'avaient pas été payées, W 3 a envoyé des rappels les 19 février et 1^{er} mars 1985, afin d'inviter G à s'acquitter de leur montant dans les dix jours. Lesdits rappels ont été retournés avec, comme remarque d'accompagnement, «Votre facture Mars 1985 Me rappeler Merci» pour le premier et «Envoyé cela Fin Mars Merci» pour le second. Le 23 avril 1985, W 3 a adressé un rappel global au recourant, l'invitant à payer 265 fr. jusqu'au 15 mai suivant ou à renvoyer globalement les livraisons de timbres concernés. Cette lettre a également été retournée avec l'explication qu'une livraison du 26 novembre 1984 de 734 fr. 20 avait été renvoyée à concurrence de 680 fr., la série de 125 fr. refusée, celle de 140 fr. pas reçue et le solde dû acquitté. Le 24 avril 1985, W 3 a refusé d'honorer une nouvelle commande de G jusqu'à paiement du découvert de 265 fr. Cette lettre a de nouveau été renvoyée avec la mention «Je ne suis pas d'accord Votre ordinateur est bon pour la ferraille». Le 13 mai 1985, le recourant a invité W 3 à vérifier sa comptabilité en précisant que «J'ai un papier comme quoi je vous ai retourné les timbres non employés». En réponse, le 17 mai 1985, W 3 précisa qu'elle n'avait reçu en retour aucun envoi avec la mention «Refusé», ni une partie de la livraison ou un versement partiel. Elle mit ainsi G en demeure de payer la somme de 265 fr. jusqu'au 31 mai au plus tard.

L'absence de réaction de ce dernier entraîna la notification d'un commandement de payer, le 4 juillet 1985, afin d'obtenir paiement de 265 fr. Ce commandement de payer fut frappé d'opposition totale.

Par recommandé du 12 juillet 1985, W 3 rendit la décision attaquée. Elle y rappela d'abord ses envois de timbres commandés de 140 et 125 fr., ses vaines mises en demeure et le commandement de payer du 4 juillet. Invoquant ensuite l'art. 180 de l'O (1) du 1^{er} septembre 1967 relative à la loi sur le Service des postes (OP 1, RS 783.01), l'autorité de première instance condamna G à payer la somme de 265 fr. et leva définitivement son opposition dans la poursuite no 6296 de l'Office des poursuites de N.

Dans son recours du 17 juillet 1985 auprès de l'autorité de céans, G admet avoir reçu les envois de timbres mais affirme les avoir ensuite retournés à l'expéditeur. A titre de preuve, il produit la copie d'une carte l'invitant

à payer un solde dû, semble-t-il, au 6 décembre 1984. Pour le surplus, il nie la compétence de l'administration pour prononcer la mainlevée d'une opposition.

II

1. Selon l'art. 16 let. b de l'O du 22 juin 1970 relative à la LF sur l'organisation des PTT (OLOPTT, RS 781.01), la Direction générale est l'autorité de recours pour les décisions prises par ses Départements, leurs Directions, Divisions et sections.

Indéniablement touché par la décision attaquée, G dispose de la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA. Le recourant invoque implicitement l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte des faits pertinents, ainsi que l'inopportunité, griefs recevables d'après l'art. 49 PA. Déposé le 7 juillet 1985, le mémoire respecte, en outre, le délai de trente jours prévu à l'art. 50 PA. Le recours de G est dès lors recevable.

2. La première question à résoudre est celle de savoir si un litige relatif à la livraison et au paiement de timbres-poste ressortit, indépendamment du problème du prononcé de la mainlevée d'opposition, aux autorités administratives ou aux tribunaux civils ordinaires. Il faut ainsi d'abord examiner si l'on se trouve dans le domaine du droit public ou du droit privé.

a. Par contestation civile, doctrine et jurisprudence entendent «une procédure qui vise à provoquer une décision définitive sur des rapports de droit civil et qui se déroule en instance contradictoire, devant un juge ou toute autre autorité ayant pouvoir pour statuer entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales agissant comme titulaires de droits privés, ou entre une telle personne et une autorité à laquelle le droit civil confère la qualité de partie» (ATF 108 II 334, 336, traduction dans JT 1983 I 121, 123; *André Grisel*, Traité de droit administratif suisse, 2^e éd., Neuchâtel 1984, p. 111). Le caractère d'une contestation se détermine donc d'après son objet (ATF 101 II 366, 369) et la nature concrète des rapports de droit en jeu.

b. Les relations entre un établissement public et ses usagers sont qualifiées de «rapports de droit spéciaux» (Grisel, op. cit., p. 229). Ces derniers impliquent l'assujettissement au droit public de tous les rapports dans lesquels l'établissement public bénéficie d'une supériorité face à l'utilisateur, particulièrement lorsque ledit établissement détient un monopole de fait ou de droit (Grisel, op. cit., p. 232; *Henri Zwahlen*, Revue de droit suisse [RDS], 1958 II, p. 570a).

Il est ainsi unanimement admis que l'Entreprise des PTT est unie aux personnes qui recourent à ses services exclusivement par des liens de droit public (ATF 94 I 170, 171; ATF 95 I 79, 83; ATF non publié du 21 décembre 1977 en la cause Société immobilière M. et consorts c/PTT; Grisel, op. cit., p. 233). Dans un arrêt non publié du 3 octobre 1983 en la cause Verlag G. R. AG c/PTT, le Tribunal fédéral a, en particulier, soumis la délivrance de formules d'affranchissement pour machines à affranchir uniquement au droit public.

c. En l'espèce, le litige porte sur la mise en compte du prix de timbres-poste.

En application de l'art. 36 al. 1 Cst., l'art. 1 al. 1 let. b de la LF du 2 octobre 1924 sur le Service des postes (LSP, RS 783.0) institue la régie de la Confédération suisse (Entreprise des PTT) pour le transport des lettres, des cartes et de tout envoi fermé jusqu'à 5 kg. Il ressort notamment des art. 36 al. 2 et 3 Cst., 1 al. 3, 7 et 27 LSP que l'Entreprise des PTT perçoit des taxes dans l'exercice de son monopole.

Selon l'art. 171 OP 1, les taxes concernant les prérogatives de l'art. 1 al. 1 let. b LSP doivent être entièrement couvertes en timbres-poste par l'expéditeur sur l'envoi même. En d'autres termes, les timbres-poste sont «les moyens servant à acquitter les taxes et les droits dus pour les services que rend l'Entreprise des PTT» (*Tuason-Romanens*, Le droit de l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes suisses, 2^e éd., Berne 1980, p. 140). N'incarnant pas un droit, ils ne sont pas des papiers-valeurs. Ils n'ont pas non plus cours légal, mais représentent simplement une valeur d'affranchissement. Il existe deux catégories de timbres, les timbres-poste ordinaires et les timbres-poste spéciaux (ch. 766 des prescriptions de détail du 6 septembre 1967 relatives à l'OP 1 et édictées par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie [ci-après: PD]) qui, seules, permettent l'affranchissement (ch. 684 PD). Les montants des taxes prélevées par l'Entreprise des PTT pour le transport des lettres et colis sont fixés dans l'OP 1 (art. 37 à 83); lesdits montants sont déterminants pour arrêter la valeur nominale des timbres-poste. Ceux-ci sont émis par l'Entreprise des PTT (art. 180 al. 1 OP 1), après annonce dans la Feuille officielle des PTT (ch. 770 PD), annonce contenant une description du timbre, sa valeur nominale et un spécimen. La DG PTT peut également limiter après coup la validité des timbres-poste et même les mettre hors d'usage à certaines conditions (art. 180 al. 2 OP 1). Ils sont remis aux usages à leur valeur nominale, éventuellement avec supplément pour les timbres spéciaux, aux guichets postaux (art. 180 al. 1 OP 1) ou à différents débits particuliers autorisés (ch. 773 PD). Les conditions d'utilisation, d'oblitération, d'échange et de délivrance aux guichets sont fixées dans l'OP 1, les PD et le règlement B 21 d'exploitation pour le service postal de la DG PTT (ch. 777 PD). Elles s'appliquent d'ailleurs également aux ventes à fin de collections, sauf dispositions contraires des prescriptions B 36 de la DG PTT concernant la vente de timbres-poste pour collections (ch. 1007 B 36).

Celle-ci est opérée par les bureaux philatéliques de l'Entreprise des PTT, et particulièrement par le service philatélique de la DG PTT, lequel fait partie de la section W 3, ainsi que par les bureaux de poste spéciaux (ch. 776 PD et 1000 B 36). Pour le surplus, les prescriptions B 36 décrivent avant tout l'organisation des autorités chargées de la vente (tenue d'une comptabilité, formation du personnel, reprise des timbres présentant des défauts...). Lesdites prescriptions réservent la compétence exclusive du service philatélique de la DG PTT pour exécuter les commandes écrites (ch. 3100 B 36), avant de prévoir la possibilité d'obtenir en abonnement les timbres-poste nouvellement émis (ch. 3101 B 36).

La déclaration d'abonnement - comme celle signée par le recourant le 18 octobre 1984 - est un document par lequel l'intéressé demande à l'Entreprise des PTT de lui envoyer régulièrement et automatiquement au prix nominal les nouvelles émissions de timbres-poste. Elle précise la quantité de timbres désirée et le mode de paiement (facture payable dans les 30 jours,

au débit du compte de chèques postaux). Seule la signature de l'administré figure sur la déclaration, qui, par ailleurs, peut être modifiée ou révoquée en tout temps.

Il ressort de ce qui précède que les timbres-poste correspondent aux taxes exigées par l'Entreprise des PTT pour exercer les services englobés dans son monopole: moyen d'exploitation de celui-ci, ils entrent incontestablement dans son cadre. Réglementées exclusivement par des normes de droit public, la délivrance et la mise en compte de timbres-poste ressortissent donc au droit public.

d. En matière de vente de timbres-poste, les services compétents de l'Entreprise des PTT ne disposent d'aucune liberté de manoeuvre en dehors de celle prévue par la loi. Ils ne peuvent, par exemple, pas refuser d'en livrer à un administré qui offre de payer le prix fixé (Grisel, op. cit., p. 229), ni céder les timbres au-dessus ou audessous de leur valeur nominale. Quant à lui, l'administré client est obligé de verser les taxes prévues, s'il veut entrer en possession de timbres (Grisel, op. cit., p. 229).

La contre-prestation de l'administré à la délivrance de timbres-poste par l'Entreprise des PTT n'a donc en aucun cas le caractère d'une prestation convenue contractuellement, mais celui d'une simple taxe devant être prélevée d'après les principes établis pour les taxes publiques. Il en est de même lors de la mise à contribution des autres services de l'Entreprise des PTT (ATF 94 I 170, 171; FF 1921 IV 764): la personne qui acquiert directement des timbres-poste ne conclut pas un contrat - de droit privé ou de droit administratif - avec l'administration. Ainsi, l'abonnement aux nouveautés, comme la déclaration d'abonnement au téléphone (ATF non publié du 5 octobre 1979 en la cause M.-L. c/PTT), déclaration de volonté unilatérale d'un administré, ne saurait être le fondement d'un rapport contractuel. Il constitue simplement une invitation de l'intéressé à l'administration pour que celle-ci réalise un acte unilatéral, la livraison de timbres-poste. Juridiquement, cette livraison doit être qualifiée d'acte administratif soumis à demande ou à acceptation (Grisel, op.cit., p. 402). Le paiement subséquent du montant des timbres représente la rémunération du service de l'administration, le prix de l'acte administratif, plus exactement, de la taxe publique.

e. Si un litige appartient au droit public, il doit être tranché en premier lieu par l'administration (Grisel, op. cit., p. 105). Celle-ci statue alors sur la base de décisions.

Conformément à l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet:

- a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations,
- b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations,
- c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations.

Ce sont donc des actes par lesquels une autorité règle, de façon contraignante, un rapport de droit administratif dans un cas individuel et concret en application du droit public fédéral (ATF 109 Ib 253, 255).

f. In casu, l'autorité de première instance est arrivée à la conclusion qu'en application de l'art. 180 OP 1, des timbres-poste avaient été livrés à G et non payés.

Agissant dans le cadre du droit public et dans l'exécution d'une tâche de droit public, l'autorité intimée a ainsi constaté l'existence et l'étendue d'une obligation à charge du recourant dans les rapports de celui-ci avec l'Entreprise des PTT. En exécution de l'art. 15 al. 1 OLOPTT, une décision au sens de l'art. 5 PA pouvait et devait, dès lors, être rendue.

3. Comme déjà indiqué ci-dessus, les commandes de timbres écrites et les déclarations d'abonnement doivent être adressées au service philatélique des PTT (ch. 3100 et 3101 B 36). La section W 3, dont dépend ledit service philatélique, exerce ainsi la haute surveillance de la distribution (ch. 1001 B 36).

En outre, le règlement interne B 3 sur l'organisation et les attributions des services subordonnés à la DG PTT et à ses Départements (éd. 1979) confie à la Division principale des timbres-poste le marketing dans le domaine de la philatélie ainsi que la planification, la préparation et l'organisation de la vente de timbres-poste à des fins de collection (ch. 2350, let. d et e).

L'autorité de première instance était donc compétente pour rendre la décision attaquée. Respectant, pour le surplus, les conditions de l'art. 35 PA, cette dernière est formellement valable.

4. Il ressort clairement du dossier, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté, que le recourant a reçu deux livraisons de timbres de, respectivement, 140 et 125 fr., les 3 décembre 1984 (envoi du 30 novembre) et 17 janvier 1985 (envoi du 15 janvier). G prétend avoir ensuite refusé et retourné ledit timbres à leur expéditeur. Celui-ci, l'autorité intimée, allègue n'avoir reçu aucun paiement ni envoi en retour.

Il s'agit maintenant d'examiner quelle version des faits est exacte et, surtout, qui supporte le risque et le fardeau de la preuve.

a. Lorsque la section W 3 a envoyé au recourant les nouvelles émissions de timbres, elle s'est conformée à la déclaration d'abonnement de ce dernier, commande générale du 18 octobre 1984. Dès que la réception desdits lots a eu lieu, l'acte administratif de l'autorité intimée a été parfait et G est devenu responsable de leur paiement. Trente jours après réception, au plus tard, soit les 2 janvier (pour la série du 30 novembre 1984) et 16 février 1985 (pour la série du 15 janvier), les prix des timbres sont devenus exigibles et le recourant s'est trouvé, de ce seul fait, en demeure pour leur paiement.

b. G conteste cependant l'exigibilité de la créance de l'Entreprise des PTT en prétendant avoir retourné les timbres.

Sur ce point, il convient de préciser que l'abonnement aux nouveautés constitue, sous réserve de modification et de résiliation inexistantes en l'espèce, une commande ferme. A l'exception des timbres présentant des défauts (ch. 1009 et 1011 B 36), nullement allégués in casu, lesquels doivent d'ailleurs être remplacés, les prescriptions applicables ne prévoient pas la possibilité de retourner des timbres valablement commandés. On peut

d'ailleurs sérieusement se demander si, légalement, G était en droit de refuser purement et simplement les lots litigieux. Cette question peut cependant rester ouverte.

En effet, en vertu de l'obligation de restituer l'indu, règle générale prévue par l'art. 62 CO mais s'étendant à tous les domaines du droit car inhérente à notre ordre juridique (Grisel, op. cit., p. 98 et 120), la section W 3 ne pourrait pas exiger paiement après avoir accusé effectivement réception d'un retour de timbres.

Comme déjà relevé ci-dessus, la livraison des deux séries litigieuses a été parfaite dès que G les a réceptionnées, soit les 3 décembre 1984 et 17 janvier 1985. A partir de ces dates-ci, les risques et profits de la chose sont passés au recourant (application de l'art. 185 al. 1 CO en tant que droit public supplétif).

Il appartient ainsi à G de prouver qu'il a renvoyé les timbres et que la section W 3 les a effectivement reçus (application de la règle générale contenue à l'art. 8 CC, [ATF 99 Ib 356](#), 359). A défaut, le recourant doit payer les 265 fr. réclamés, qu'il détienne encore ou non les timbres.

c. A titre de preuve, G produit un récapitulatif de compte non daté faisant allusion à une livraison de timbres du 26 novembre 1984 de 734 fr. 20, d'un renvoi de 680 fr. et d'un solde dû de 54 fr. 20. A ce sujet, l'autorité intimée a expliqué, dans sa prise de position, qu'il s'agissait d'un autre lot réglé le 25 février 1985 par le paiement de 54 fr. 20. Il est incontestable que ce cas (au moins en ce qui concerne la livraison) s'est passé avant le 30 novembre 1984, date de l'expédition de la première facture contestée. G ne fournit, en outre, aucune preuve qu'il a remis aux services postaux les lots refusés, notamment aucun accusé de réception. Le recourant semble manifestement ne pas avoir pris la précaution de faire ses envois sous plis recommandés, inscrits ou avec valeur déclarée. Il s'impose ainsi de retenir que le recourant n'est pas parvenu à fournir la preuve à sa charge. Incontestablement, il a pris un risque en renvoyant les timbres sous simple pli, risque qu'il doit maintenant assumer.

Avec ou sans les timbres en sa possession, le recourant est responsable de leur paiement. Le premier dispositif de la décision attaquée est donc valable et doit être confirmé.

5. Il reste maintenant à élucider la question du prononcé par l'autorité de première instance de la mainlevée de l'opposition au commandement de payer no 6296 de l'Office des poursuites de N.

Dans un arrêt du 2 juillet 1981 ([ATF 107 III 60](#)), le Tribunal fédéral a expressément assimilé les décisions administratives aux jugements civils prononçant la mainlevée d'une opposition, à condition que le dispositif même de ladite décision porte sur le paiement d'une somme d'argent déterminée, se réfère avec précision à la poursuite en cause et lève l'opposition totalement ou partiellement. Cette jurisprudence a encore été confirmée en 1983 ([ATF 109 V 46](#)).

En l'espèce, la décision contestée porte condamnation à payer une somme d'argent, se réfère à une poursuite précise et lève formellement l'opposition du débiteur. Son deuxième dispositif est donc parfaitement valable.

6. Il découle de ce qui précède que la décision du 12 juillet 1985 n'est nullement arbitraire. Découlant d'une saine appréciation juridique des faits, elle ne peut être que confirmée.

Succombant en toutes ses conclusions, G doit supporter les frais de procédure de seconde instance (art. 63 PA et 1 ss de l'O du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0).

JAAC 51.12 - Décision de la Direction générale des PTT du 27 novembre 1985

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	51
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 356

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.