

**Zeitschrift:** Technische Mitteilungen / Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe = Bulletin technique / Entreprise des postes, téléphones et télégraphes suisses = Bollettino tecnico / Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi svizzeri

**Band:** 31 (1953)

**Heft:** 10

**Artikel:** Droit public et droit privé dans l'administration des PTT

**Autor:** Andres, W.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-876365>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 17.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Droit public et droit privé dans l'administration des PTT

Par W. Andres, Berne

351.816/819

I. Supposons que je sois propriétaire de maison et que j'aie des appartements à louer. Je conclus avec mes futurs locataires des contrats ou baux à loyer fixant les conditions auxquelles ils peuvent habiter ma maison, avant tout le montant du loyer, ainsi que les dispositions touchant le nettoyage, la sous-location, la résiliation et la restitution de l'appartement. En principe, je peux fixer librement les clauses des contrats; je suis libre en particulier de tenir compte des désirs spéciaux des locataires et d'en faire mention dans le bail. Lorsque nous nous sommes mis d'accord sur les points essentiels, nous avons conclu entre nous un contrat *de droit privé* selon le code des obligations (CO).

En revanche, si je veux expédier une lettre de Berne à Zurich et que je n'aie en poche qu'une pièce de 10 centimes, c'est en vain que j'essayerai de convaincre le fonctionnaire du guichet de fermer un œil et d'expédier ma lettre exceptionnellement pour le prix de 10 centimes. Le fonctionnaire me répondra poliment mais fermement que, d'après l'article 12 de la loi sur le service des postes (LSP), une lettre expédiée dans le rayon général doit être affranchie de 20 centimes, que cette disposition a un caractère obligatoire et qu'elle ne souffre aucune exception. Quand j'ai recours aux services de la poste, je ne conclus pas avec elle un contrat de droit privé, mais j'ai avec elle un rapport d'usage *de droit public* fondé sur une réglementation égale et invariable pour tous les usagers.

Quand j'achète un radiorécepteur, je peux convenir avec le marchand de n'importe quelles conditions de vente. En revanche, si je demande à l'administration des téléphones de m'installer le téléphone, je dois signer une déclaration d'abonnement par laquelle je me soumetts d'avance à toutes les lois, ordonnances et prescriptions en vigueur. L'administration des téléphones ne signe pas cette déclaration, car elle ne conclut pas avec moi un contrat de droit privé. La déclaration d'abonnement est un acte administratif unilatéral de droit public, car l'administration en fixe seule les conditions. Je dois les accepter ou renoncer au raccordement téléphonique. Il en va de même lorsque je demande un concession d'installation radio-réceptrice: je me soumetts d'avance aux conditions de la concession et ne conclus pas, par conséquent, un contrat de droit privé avec l'administration des PTT, institution publique, mais entre avec elle en relations *de droit public*.

II. Ces exemples nous montrent qu'il y a entre les contrats de droit privé et les rapports de droit public une différence fondamentale. Quand deux particuliers concluent un contrat, c'est pour satisfaire en toute liberté et sans aucune contrainte leurs intérêts personnels ou économiques privés. Dans les limites de la loi, ils peuvent donner à ce contrat la teneur

qu'ils veulent. Légalement, les deux parties sont placées exactement sur le même pied. Aucune ne commande à l'autre et chacune peut, en dehors de toute influence, décider si elle veut ou non adhérer au contrat.

Le rapport entre l'institution publique des PTT et ses usagers est d'un tout autre ordre. Il se fonde pour les deux parties sur la même réglementation rigide de l'institution, fixée dans la loi sur le service des postes et dans la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (LTT). Les tâches que cette réglementation attribue à l'administration des PTT, l'institution *doit* les remplir et cela exactement comme le prescrivent les deux lois en question. En conséquence, l'administration dispose du pouvoir de l'autorité pour faire respecter ses droits par l'usager. Celui-ci ne doit utiliser l'institution que d'après les dispositions légales, de sorte que, dans les mêmes conditions, les mêmes prescriptions s'appliquent sans autre à tous les abonnés au téléphone, usagers de la poste ou concessionnaires de radio. Le caractère de droit public de ces prescriptions oblige l'administration à les appliquer d'office. Il ne reste donc aucune marge pour une entente particulière avec les usagers.

III. Il ne faut pas croire que cette distinction entre droit privé et droit public coule de source. Jusqu'au 16<sup>e</sup> siècle, elle était absolument inconnue du droit suisse. Tous les axiomes de droit figuraient sans distinction les uns à côté des autres et formaient une unité juridique. La division en deux domaines juridiques distincts ne s'introduisit que peu à peu dans la législation et dans la pratique, mais aujourd'hui la séparation en droit privé et droit public est fortement ancrée dans les lois fondamentales de notre organisation publique, les constitutions.

Si le droit suisse répartit l'activité de l'Etat en trois domaines: la législation, la juridiction et l'administration, les tâches incombant aux PTT ressortissent presque exclusivement au domaine de l'administration. Les tâches que l'administration des PTT remplit dans l'intérêt de la collectivité sont de telle nature qu'elles dépassent les forces d'un particulier ou du moins qu'il n'est pas possible à ce dernier de les remplir de la même façon indépendante, car l'Etat fait face à la plupart de ses tâches administratives publiques en ayant recours à un moyen dont ne dispose pas le particulier: la puissance de commandement et de contrainte.

Alors que le droit civil est clairement délimité et défini depuis plus de deux mille ans, il n'existe, aujourd'hui encore, aucun règlement correspondant de droit administratif. Au 18<sup>e</sup> siècle et au début du 19<sup>e</sup> siècle encore, l'autorité intervenait selon son bon plaisir et tout à fait arbitrairement dans la vie privée des «sujets». Les constitutions fédérales de

1848 et 1874 furent les premières à garantir l'égalité des droits et la liberté des citoyens. L'idée que l'administration devrait agir selon des règles de droit fixées dans un code de droit administratif public parallèle au code de droit civil ne se fit jour que peu à peu.

Le droit administratif suisse appartient en partie au droit fédéral, en partie au droit cantonal, et la Confédération aussi bien que les cantons publient sans arrêt des lois pour les divers services de leurs administrations. Ainsi, sans relâche, s'établissent peu à peu 26 différents règlements de droit administratif se décomposant en une foule de lois administratives. Pour le moment, pas plus dans la Confédération que dans les cantons, il n'est question d'une loi organique, d'une codification, telle qu'elle existe depuis 1912 dans le code civil suisse, car le droit administratif, qui en est encore à ses débuts, a besoin de se développer; ses matières sont dispersées dans différentes lois et un grand nombre de domaines n'ont pas encore été réglés.

Aujourd'hui, dans le tourbillon des étatisations, on a besoin d'hommes d'Etat aux larges vues, capables de discerner immédiatement les avantages et les inconvénients des mesures à prendre, car il s'agit, dans bien des cas, de soustraire certaines formes d'activité à l'économie privée pour les confier à l'administration d'Etat, c'est-à-dire les placer sous un régime de droit public. Il ne faut pas oublier que le droit privé sert avant tout à défendre les intérêts économiques privés égoïstes tandis que le droit public sert ceux de la collectivité et est ainsi directement utile à tous. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les Etats à gouvernements socialistes s'efforcent de réduire toujours davantage la sphère de droit privé au profit du droit public. Ce développement devrait par conséquent conduire à une situation de fait où l'Etat enlèverait toute activité au commerce de droit privé. De même qu'au service militaire chaque homme est entièrement soumis au règlement de service et, en tant que soldat, doit exécuter tout ce que ses chefs ordonnent, dans un Etat entièrement socialisé, chaque citoyen serait en permanence «au service», c'est-à-dire au service de l'Etat. Il n'y aurait pas de place à côté pour une activité économique libre, car l'Etat entièrement socialisé ne connaît pas les personnes privées, mais seulement les serviteurs de l'Etat. Il n'y aurait pas d'opposition entre le service de l'Etat et une activité privée, car les deux se confondent. Mais où il n'existe plus de sphère privée à l'intérieur de laquelle le citoyen peut agir librement et régler lui-même ses conditions économiques, il n'existe pas non plus de droit privé ni de tribunaux civils et moins encore une séparation des pouvoirs. L'Etat est tout à la fois législateur, administrateur et juge. Il concentre entre ses mains toute la puissance. L'important principe d'une administration légale selon lequel l'administration des PTT, par exemple, ne peut pas édicter des prescriptions

ne reposant pas sur des dispositions légales est également aboli, car un Etat qui réunit en lui toute la puissance n'a de compte à rendre à personne. Dans un tel Etat socialisé, tout est forcément de *droit public* à caractère obligatoire.

Cet exemple montre comment la distinction entre droit privé et droit public peut influencer toute la vie de l'Etat.

IV. Quelle importance faut-il attacher à la séparation en droit privé et droit public dans l'administration des PTT ?

1. Il ne faut pas croire qu'il s'agit là d'un simple problème de haute jurisprudence: la subdivision en droit privé et droit public entraîne d'importantes conséquences pratiques. Si l'expédition des paquets, par exemple, était une affaire de droit privé, le montant à réclamer pour le transport devrait se régler, comme dans l'économie privée, d'après la loi de l'offre et de la demande et, en cas d'affluence de trafic, à l'époque de Noël, la poste pourrait réclamer un prix plus élevé. Ce procédé serait peu pratique. C'est pourquoi la loi ne parle pas de prix mais de taxes et de droits. Ceux-ci sont fixes quelles que soient les fluctuations journalières du trafic et ne peuvent être adaptés à de nouvelles conditions que par la voie d'une révision de la loi. Ils sont valables pour tous, riches ou pauvres.

2. Comme l'institution des PTT a un droit de régie pour l'exploitation de la poste, du télégraphe, du téléphone et de la radio, les citoyens sont obligés d'avoir recours à ses services dans toute l'étendue de la régie. Le droit de régie a pour corollaire l'obligation de fournir certaines prestations: l'administration des PTT doit servir chacun aux mêmes conditions légales, car la régie et les prestations sont des droits et des obligations publics. Si les rapports entre l'administration des PTT et ses usagers étaient réglés par un contrat de droit privé, chaque personne utilisant ses services devrait être apte à contracter et à exercer des droits civils, c'est-à-dire être majeure et capable de discernement. Or, un gamin haut comme trois pommes, un citoyen sous tutelle ou un faible d'esprit peuvent remettre une lettre ou un paquet au fonctionnaire du guichet et payer la taxe correspondante même s'ils ne sont pas capables de discernement. L'institution de la poste les considère tous comme usagers en tant qu'ils se soumettent à sa réglementation.

Toutefois, dans certains cas, pour des raisons faciles à comprendre, elle doit imposer des exigences plus sévères. C'est ainsi qu'elle n'ouvrira un compte de chèques qu'à une personne capable de discernement et majeure, c'est-à-dire capable d'exercer des droits civils parce que le service des chèques postaux présente une grande analogie avec les services d'encaissement et de paiement des banques privées. Le service des chèques a donc dû être adapté au caractère d'économie privée de ce genre de commerce, motif

pour lequel l'article 33 de la loi sur le service des postes fait allusion au code des obligations.

3. Cet article 33 est une exception. Partout ailleurs où l'utilisation de l'institution est en jeu, l'administration ne doit pas faire appel au droit privé. Il ne convenait donc pas que, jusqu'à ces derniers temps, le régime des concessions prévoie dans les prescriptions concernant les concessions de lignes une *location* de ligne et lui applique les dispositions du code des obligations privé. Par cette location, l'administration abandonne à un particulier une ligne *de l'Etat* ou l'autorise à emprunter les appuis et les canalisations en tuyaux ou en fers zorès de l'Etat. Si l'administration entend régler ces rapports sur le terrain du droit privé, on aura des *contrats* de location de ligne de droit privé qui peuvent conduire à de désagréables surprises. Ainsi, elle ne pourrait pas conclure de contrats de location de ligne avec des mineurs, ceux-ci n'étant pas capables d'exercer des droits civils ou de contracter; en revanche, elle pourrait accorder à un mineur une *concession* pour une ligne de la plus haute importance. Si un différend surgissait à propos des conditions de location, par exemple dans le cas où l'administration ne mettrait pas à temps la ligne à la disposition du requérant, le preneur, réclamant des dommages-intérêts, devrait la citer devant le juge *civil*. De même, le loyer, appelé à tort «taxe de location», étant une revendication de droit civil, l'administration devrait également le réclamer au juge civil au cas où le preneur ne le paierait pas.

Cette situation eut dernièrement des effets encore plus graves. Lorsque, le 1<sup>er</sup> juillet 1948, le Conseil fédéral décida d'augmenter les «taxes de location» appliquées à l'utilisation des installations de l'Etat, plusieurs particuliers avec lesquels l'administration avait conclu cette sorte de contrats de location refusèrent de payer des taxes plus élevées. Ils alléguèrent que les taxes plus basses figurant dans leur contrat étaient fixées pour plusieurs années encore, que l'administration devait savoir que les contrats privés devaient être observés et, avant tout, qu'aucune des deux parties ne pouvait modifier unilatéralement une clause contractuelle sans l'assentiment de l'autre. L'administration des PTT ne put rien faire d'autre qu'attendre que les contrats soient échus pour augmenter les taxes.

Dans tout le domaine de l'utilisation de l'institution, les règles de droit public s'imposent, car la poste n'est pas une entreprise commerciale privée mais une institution de droit public. Les contrats de droit privé forment donc un corps étranger dans cette réglementation. Le droit public prescrit à l'institution des PTT les tâches à caractère obligatoire qu'elle doit accomplir en toute souveraineté et lui accorde à cet effet un droit unilatéral de commandement et de contrainte. En fait, l'administration ne peut remplir parfaitement ses tâches d'intérêt public que si elle peut imposer ses revendications légales en se fondant sur le droit public. Dans les relations entre l'adminis-

tration des PTT et les usagers de l'institution, l'administration est placée au-dessus du particulier, ce qui exclut des rapports de droit privé. Le particulier ne doit pas entraver la bonne marche des services de l'institution. Lorsque le droit d'institution met à la disposition de l'administration des moyens de droit public comme la concession et l'abonnement, l'institution doit en faire usage et ne pas recourir au moyen inadmissible du contrat de droit privé. Essayons de nous rendre compte clairement de ce qui arriverait si les abonnements au téléphone, au nombre de plusieurs centaines de mille, et les concessions d'installations radioréceptrices dépassant le chiffre d'un million étaient fondés sur des contrats divers de droit privé établis arbitrairement.

Il en va autrement, selon le droit en vigueur, lorsque l'administration des PTT doit faire appel à ses moyens financiers, par exemple lors de l'acquisition de terrains pour les bâtiments des PTT, d'achat d'appareils, de fils, de poteaux et de câbles ou lors de la conclusion de contrats d'entreprise avec les entrepreneurs. L'administration n'a le droit d'utiliser gratuitement les places, rues, routes, etc. *faisant partie du domaine public* que pour l'établissement de ses lignes aériennes et souterraines. En revanche, dès qu'elle veut utiliser la propriété *privée*, il ne lui reste rien d'autre à faire qu'à conclure avec les propriétaires des terrains des contrats de servitude de *droit privé*. Les pourparlers peuvent être parfois longs et ennuyeux, mais l'administration n'a de toute façon à faire qu'à un nombre relativement faible de propriétaires et non à des centaines de milliers comme c'est le cas des usagers de l'institution.

Toutefois, l'administration des PTT ne conclut pas ces contrats pour des raisons économiques privées; elle est liée par les prescriptions en vigueur et doit agir en se fondant sur des motifs obligatoires d'ordre administratif. Le but des contrats, qui est le développement des services des PTT, influe naturellement sur leurs dispositions particulières. Bien que ces contrats remplissent des obligations immédiates de l'institution publique des PTT, l'administration ne se trouve pas placée au-dessus du particulier, mais au même niveau. Elle ne peut pas lui donner des ordres mais doit discuter avec lui sur le même pied. Elle ne se décidera que dans des cas très rares à avoir recours à un moyen de contrainte officiel: l'expropriation contre indemnité.

5. La distinction entre droit public et droit privé est importante encore dans un autre domaine, celui de la *responsabilité civile* encourue par l'administration des PTT dans les cas où, par son activité, elle nuit à autrui. Très souvent les victimes ne sont pas des usagers de l'institution mais des tiers, étrangers à l'institution, entrés fortuitement en contact avec elle.

a) Quand l'administration des PTT établit une canalisation de câbles en tuyaux dans une rue publique, elle remplit une tâche qui lui est confiée par la consti-



tution. Or, il peut arriver qu'une fouille coupe momentanément de tout trafic un garage ou un distributeur de benzine ou que le bruit des perforatrices trouble la quiétude des habitants du quartier. Ces dommages et ces effets ainsi que les rapports juridiques qui en résultent entre l'administration et le particulier sont réglés par le *droit public*. C'est lui qui décide si l'administration doit ou non indemniser le lésé. Le paiement éventuel de dommages-intérêts a un caractère de droit public. Le dommage n'a pas été causé ici par un ouvrage défectueux, l'administration agissant *légalement*, même si elle ne peut pas éviter de porter préjudice à des particuliers.

Le droit public fédéral ne connaissant pas de disposition *générale* touchant la responsabilité civile de la Confédération, le paiement de dommages-intérêts n'entrerait en considération que si une loi fédérale spéciale prévoyait le versement d'une indemnité de droit public comme, par exemple, la loi sur la responsabilité civile des chemins de fer aux articles 1 et 2, la loi sur le service des postes à l'article 14 et la loi sur les installations électriques à l'article 27. C'est donc à tort qu'on essaie parfois d'attaquer l'administration des PTT sur le terrain du droit privé, en qualité d'employeur, selon l'article 55 du code des obligations ou l'article 55 du code civil.

b) Il en va autrement quand l'administration des PTT néglige de protéger suffisamment une fouille et provoque par là un accident. La fouille et la protection insuffisante mettent le public en danger autant qu'un ouvrage défectueux appartenant à un particulier. Si l'administration tolère un état qui soit une atteinte à la sécurité publique et qu'il en résulte un dommage, elle doit en répondre dans les mêmes conditions que le maître d'un ouvrage privé et est soumise aux prescriptions ordinaires du code civil sur la responsabilité.

Comme tout propriétaire privé, l'administration des PTT est tenue d'établir et d'entretenir régulièrement ses installations et ses moyens d'exploitation ne doivent pas pouvoir causer des dommages. Un ascenseur dans un bâtiment appartenant à la poste doit être équipé des dispositifs de sécurité voulus. Les escaliers et les corridors doivent être suffisamment éclairés et ne pas être glissants. En hiver, l'administration doit sabler les entrées des locaux postaux et améliorer les endroits dangereux. Cette obligation de l'administration résulte de sa qualité de propriétaire. Elle répond des dommages en tant que maître de l'ouvrage d'après l'article 58 du code des obligations ou comme propriétaire selon l'article 679 du code civil bien que ses moyens d'exploitation servent des buts publics, car ses effets sur les droits privés sont ici *illégaux* et ne sont pas couverts par le caractère de droit public de l'institution des PTT.

C'est pourquoi, par exemple, un tribunal cantonal a condamné l'administration des PTT à verser des dommages-intérêts à un particulier victime d'un dommage causé par une canalisation de câble en

tuyaux défectueuse. De même, le Tribunal fédéral, se fondant sur l'article 679 du code civil, contraint une commune à rembourser à l'administration les dommages causés du fait qu'elle avait établi une canalisation sous une de ses rues sans tenir compte des conduites existantes, et provoqué par là l'effondrement d'une chambre de câbles de l'administration des PTT. Le Tribunal fédéral appliqua dans ce cas le droit privé bien que la commune aussi bien que la Confédération fussent l'une et l'autre des personnes morales de droit public.

V. *En résumé*, on peut dire que:

1° Pour ainsi dire dans tout le domaine de l'administration des PTT, les rapports touchant l'*utilisation de l'institution* sont réglés par le droit public. C'est en particulier le cas pour le service des voyageurs et des colis-marchandises (les rapports entre les entrepreneurs de courses postales, les entreprises concessionnaires et leurs voyageurs sont également de droit public) et celui de la poste aux lettres et messagerie. Il en est de même pour le service télégraphique et téléphonique ainsi que pour les rapports de tous les concessionnaires et abonnés avec l'administration des PTT (même les appareils auxiliaires et les lignes de l'Etat ne peuvent être cédés par l'administration que sous le régime de l'abonnement et non sous celui de location privée).

2° Les *rapports de service* entre l'administration des PTT et ses fonctionnaires ainsi que la *protection juridique pénale* de l'institution sont de droit public.

3° Pour acquérir ses *moyens d'exploitation meubles et immeubles* tels que terrains, bâtiments, installations de câbles, moyens de transport, matériel de bureau et de comptabilité, moyens de perception des taxes, l'administration conclut des contrats de droit privé, soit des contrats de vente, des contrats de location et des contrats d'entreprise. L'administration ne recourt à l'expropriation de droit public que tout à fait exceptionnellement.

4° La *responsabilité civile* de l'administration des PTT repose tantôt sur le droit public, tantôt sur le droit privé.

Il en découle le fait important que toutes les dispositions et décisions de l'administration des PTT ayant trait à l'utilisation de droit public de l'institution peuvent, en principe, faire l'objet d'un recours administratif de droit public au Département des postes et des chemins de fer et au Conseil fédéral ou être attaquées par un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (justice administrative).

En revanche, dans tous les cas où elle est soumise au droit privé, l'administration des PTT doit soumettre ses différends juridiques aux tribunaux civils (justice civile).

Cette simple considération montre déjà combien est importante la différenciation entre droit public et droit privé dans l'administration des PTT; elle forme la base de toute l'entreprise.