Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.178/2002 /dxc

Arrêt du 12 juin 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Yersin,
greffier Dubey.

Municipalité de Bassins, 1269 Bassins,
recourante, représentée par Me Marc-Etienne Favre, avocat, case postale 3149, 1002 Lausanne,

contre

La Poste, Service juridique, Viktoriastrasse 21, 3030 Berne,
Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Schwarztorstrasse 59, Case postale 336,
3000 Berne 14.

décision de fermeture de l'office postal de Bassins

(recours de droit administratif contre la décision de la Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 5 mars 2002)

Faits:
A.
En janvier 2001, le Conseil d'administration de La Poste Suisse (ci-après: la Poste) a informé l'Administration communale de Bassins (ci-après: la Municipalité) qu'il entendait réorienter le réseau postal. Il exposait en particulier que les "offices P" devraient être remplacés par une forme d'exploitation alternative qui n'était pas encore décidée, pareille décision devant être prise au cas par cas dans les années à venir. Au mois d'août 2001, la Poste et la Municipalité ont eu des entretiens sur ce sujet. Il était question notamment de trouver un partenaire pour exploiter une agence postale sous contrat avec la Poste et moyennant rémunération.

Le 7 novembre 2001, la Poste a adressé à la Municipalité le courrier suivant:
"Sans nouvelle de votre part au sujet de l'éventuelle mise en place d'une agence, la commission ad hoc a examiné le dossier du service postal de votre localité et a pris sa décision. Cette dernière confirme la proposition de la Région Ouest, à savoir le service à domicile.
Comme cela a été relevé dans le procès-verbal du résultat de l'étude, vous désiriez encore examiner la variante de l'agence en établissant un partenariat.
La décision de l'entreprise étant prise, nous devons maintenant réaliser le changement au 1er février 2002 comme cela est signifié dans la communication.
Cette date ne pourra pas être reportée et je vous prie de me communiquer jusqu'au 20 novembre prochain votre décision, soit l'organisation d'une agence ou l'abandon de ce projet par les autorités communales".
Un courrier daté du même jour également adressé par la Poste à la Municipalité exposait ce que signifiait la solution "service à domicile" et les modalités de mise en oeuvre de ce service. Le 20 novembre 2001, la Municipalité informait la Poste qu'elle n'envisageait plus la variante de l'agence et se contentait d'un service à domicile.
B.
Le 22 janvier 2002, la Municipalité a déposé un recours "contre la décision de fermeture de l'office postal de

Bassins" auprès du Tribunal administratif du canton du Vaud, qui a été transmis à la Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: la Commission de recours). La Municipalité ne pouvait accepter les justificatifs de la Poste et les délais imposés par cette dernière sans possibilité de recours auprès d'un organe neutre.

Par décision du 5 mars 2002, la Commission de recours a déclaré le recours irrecevable. L'annonce de fermeture du bureau poste de Bassins constituait une mesure d'organisation interne de la Poste ne répondant pas à la définition légale de décision attaquable. En outre, les courriers de la Poste avaient été communiqués à la Municipalité le 12 novembre 2001, en sorte que le recours déposé le 22 janvier 2002 était tardif.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Municipalité demande au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, d'annuler la décision de la Commission de recours du 5 mars 2002, de renvoyer la cause pour nouveau jugement dans le sens des considérants et, subsidiairement, de réformer la décision en ce sens que le bureau de poste de la Commune de Bassins est maintenu.

La Commission de recours et la Poste concluent au rejet du recours.
D.
La requête d'effet suspensif, respectivement de mesures provisionnelles, présentée par la Municipalité a été rejetée par ordonnance du Président de la IIe Cour de droit public du 13 mai 2002.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47).
1.1 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Ces conditions sont remplies en l'espèce. La décision attaquée, qui se fonde sur les art. 5 et 50 PA, a été rendue par la Commission de recours (art. 98 lettre e OJ). Aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale n'est réalisée.
1.2 Les collectivités de droit public telles que les communes ont qualité pour exercer le recours de droit administratif lorsqu'une disposition de droit fédéral le prévoit (art. 103 lettre c OJ). Elles ont en outre qualité pour agir dans les cas où elles sont touchées directement de la même manière qu'un particulier, ainsi que dans ceux où, touchées dans leurs attributions de détentrices de la puissance publique, elles font valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 103 lettre a OJ). A cet égard, l'intérêt général à l'application correcte du droit fédéral ne suffit pas à leur conférer la qualité pour recourir (ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304 et les références citées). En l'espèce, en tant que cliente du bureau de poste en cause et en tant que collectivité publique touchée d'une manière générale par la fermeture de la poste (cf. à cet égard, ATF 123 II 371 consid. 2c p. 374 s.), la recourante à intérêt à l'empêcher, de sorte qu'elle dispose de la qualité pour exercer le recours de droit administratif.
1.3 Les conclusions du présent recours ne peuvent porter que sur l'objet du litige, soit l'existence ou non d'une décision attaquable et le respect du délai de recours devant la Commission de recours qui ne s'est pas prononcée sur le fond (cf. ATF 124 II 499 consid. 1c p. 502 et les références citées). Elles sont donc irrecevables en tant qu'elles demandent la réforme de la décision attaquée, en ce sens que le bureau de poste de la Commune de Bassins serait maintenu.
1.4 Pour le reste, déposé en temps utile (art. 106 OJ) et dans les formes requises (art. 108 OJ), le présent recours est recevable.
2.
Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 104 lettre a OJ). Le Tribunal fédéral vérifie d'office l'application du droit fédéral, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles

essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ).
3.
La Commission de recours a déclaré irrecevable le recours déposé le 22 janvier 2002 "contre la décision de fermeture de l'office postal de Bassins", parce qu'à son avis, l'annonce de la fermeture d'un bureau de poste constitue une mesure d'organisation interne de la Poste qui ne répond pas à la définition légale de décision attaquable. Dans la première partie de son recours de droit administratif, la recourante tente de démontrer le contraire. Cette question n'a toutefois pas besoin d'être tranchée, dès lors que le recours doit de toute façon être rejeté pour un autre motif.
4.
Dans la deuxième partie de son mémoire, la recourante reproche à la Commission de recours d'avoir agi de manière manifestement arbitraire et contraire aux garanties de procédure de l'art. 35 PA en retenant qu'elle aurait dû agir dans un délai de trente jours à compter de la réception de la correspondance du 7 novembre 2001, puisque la Poste soutiendrait elle-même qu'il ne s'agissait pas d'une décision et que les deux courriers datés du 7 novembre ne rempliraient pas les conditions formelles d'un tel acte, en particulier s'agissant de l'indication des voies de droit.
4.1 Aux termes de l'art. 50 PA, le recours doit être déposé dans les trente jours ou, s'il s'agit d'une décision incidente, dans les dix jours dès la notification de la décision. La décision, objet du recours, doit à cet égard indiquer les voies de droit (art. 35 al. 1 PA).
4.2 A supposer que la fermeture d'un bureau de poste constitue une décision au sens de l'art. 5 PA, le recours déposé devant le Tribunal administratif du canton de Vaud le 22 janvier 2002 et dûment transmis (art. 21 al. 2 PA) à la Commission de recours est tardif. Certes, les courriers du 7 novembre 2001 n'indiquaient pas de voies de droit contrairement au prescrit de l'art. 35 al. 1 PA. Toutefois, même si une disposition légale prévoit expressément qu'une décision - à supposer encore une fois qu'il s'agisse bien d'une décision - doit contenir une indication de la voie de droit ouverte à son encontre, on peut attendre du justiciable qui entend attaquer cette décision et n'a reçu aucune indication, qu'il se renseigne auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué. Chacun sait en effet que les décisions deviennent définitives si elles ne sont pas attaquées dans un certain délai; l'absence de toute indication incite naturellement à se renseigner sans attendre. La règle de la bonne foi s'applique aussi au justiciable qui ne saurait être protégé en cas de faute de sa part. On ne peut donc admettre, en pareille situation, qu'un recours soit déposé dans n'importe quel délai (ATF 121 II 72 consid. 2a p. 78; 119 IV 330 consid. 1c p. 334
et la jurisprudence citée). La durée de ce délai dépend des circonstances du cas d'espèce; il faut cependant admettre que trente jours est un délai de recours usuel en droit suisse (ATF 119 IV 330 consid. 1c p. 334).
4.3 En l'espèce, on pouvait attendre de la recourante - qui rend d'ailleurs aussi des décisions sujettes à recours dans sa propre activité - qu'elle examine avant l'écoulement d'un délai de 30 jours dès la notification des courriers du 7 novembre 2001 et qu'elle n'agisse pas seulement le 22 janvier 2002, si elle voulait s'y opposer. En effet, en tant que pure manifestation de volonté de la Poste destinée à être divulguée à des tiers, l'annonce de fermeture d'un bureau de poste est un acte soumis à réception. Sa réception a lieu dès que ses destinataires, dont la recourante, en ont pris connaissance. Sous cet angle, l'un des courriers du 7 novembre 2001 mentionnait en toutes lettres que "la commission ad hoc (...) a pris sa décision" et le contenu de cette décision "à savoir le service à domicile". L'autre courrier en exposait les conséquences et les modalités pratiques. La portée des courriers du 7 novembre 2001 ne pouvait par conséquent échapper à la Municipalité; elle ne le prétend d'ailleurs pas. Au demeurant, le sens de ces courriers ne lui avait pas échappé puisque, dans un courrier subséquent daté du 20 novembre 2001, elle affirmait "se contenter d'un service à domicile (...) à partir du 1er février 2002". Dans ces
conditions, la recourante devait s'en tenir au délai de recours usuel de trente jours, qu'elle n'a manifestement pas respecté, ou pour le moins agir plus vite qu'elle ne l'a fait.

Par conséquent, en déclarant le recours de la Municipalité irrecevable pour tardiveté, la Commission de recours a correctement appliqué le droit fédéral.
5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à

des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument de justice de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, à La Poste et à la Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.
Lausanne, le 12 juin 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: