Urteilskopf

117 Ib 406

49. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 29 novembre 1991 en la cause Direction de Police de la commune de Lausanne c. Direction générale de l'Entreprise des PTT (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 64 der Verordnung (3) zum Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz (Telefonordnung; SR 784.103); Aufhebung der einzelnen Taxiunternehmungen zugeteilten dreistelligen Sonderrufnummer.

Art. 64 Abs. 2 der Telefonordnung hat in Art. 24 Abs. 2 des Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetzes (SR 784.10) eine genügende gesetzliche Grundlage. Die in Art. 64 Abs. 2 umschriebenen Voraussetzungen für die Zuteilung einer Sonderrufnummer müssen kumulativ erfüllt sein (E. 3 und 4a).

Für die Zuteilung einer Sonderrufnummer ist unter anderem erforderlich, dass über die gleiche Nummer in der ganzen Schweiz dieselben Dienste angeboten werden, und dass alle Abonnenten innerhalb eines Gebietes, die diese Leistung anbieten, die Möglichkeit haben, eine Zentrale mit zugeteilter Sonderrufnummer einzurichten oder sich einer solchen anzuschliessen (E. 4c).

Fall einer ausschliesslich für Taxis mit Standplatz-Berechtigung reservierten Taxi-Rufzentrale (E. 5 und 6).

Regeste (fr):
Art. 64 de l'ordonnance (3) relative à la loi fédérale réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (ordonnance sur les téléphones; RS 784.103); suppression du numéro d'appel abrégé à trois chiffres attribué à certains services de taxis.

Fondé sur l'art. 24 al. 2 LCTT, l'art. 64 al. 2 fixe de manière cumulative les conditions à respecter pour que l'attribution d'un numéro abrégé puisse entrer en considération (consid. 3 et 4a).

Pour qu'un abonné puisse obtenir un numéro abrégé, il est notamment nécessaire que le numéro concerné soit affecté au même service dans toute la Suisse et que, dans chaque arrondissement, les abonnés offrant la même prestation puissent - s'ils le veulent - installer ou se raccorder à une centrale unique au bénéfice du numéro d'appel abrégé (consid. 4c).

Cas de la centrale d'appel des taxis réservée exclusivement aux taxis avec droit de stationnement (consid. 5 et 6).

Regesto (it):
Art. 64 dell'ordinanza (3) della legge federale sulla corrispondenza telegrafica e telefonica (Ordinamento telefonico; RS 784.103); soppressione del numero di chiamata abbreviato a tre cifre attribuito a certi servizi di tassì.

L'art. 24 cpv. 2 della legge federale sulla corrispondenza telegrafica e telefonica (RS 784.10) costituisce una base legale sufficiente per l'art. 64 cpv. 2 dell'Ordinamento telefonico. Affinché l'attribuzione di un numero di chiamata abbreviato possa essere presa in considerazione, le condizioni di cui all'art. 64 cpv. 2 devono essere adempiute cumulativamente (consid. 3 e 4a).

Per vedersi attribuire un numero di chiamata abbreviato è necessario, in particolare, che il numero in questione sia adibito allo stesso servizio in tutta la Svizzera e che, in ogni circondario, gli abbonati che offrono questa prestazione abbiano la possibilità d'installare un'unica centrale al beneficio del numero di chiamata abbreviato o di collegarsi a una tale centrale (consid. 4c).

Caso di una centrale di chiamata di tassì il cui uso è esclusivamente riservato ai tassì che dispongono di un diritto di stazionamento (consid. 5 e 6).

Sachverhalt ab Seite 407

BGE 117 Ib 406 S. 407

Le 24 février 1960, la Direction de Police de la commune de Lausanne a obtenu de l'Entreprise des PTT un numéro d'appel abrégé (le No 165, remplacé en 1978 par le No 141) pour la centrale d'appel des taxis avec droit de stationnement de l'agglomération lausannoise. Après avoir tenté vainement en 1982 et 1983 de généraliser l'usage des Nos 141 et 142 pour les taxis dans toute la Suisse, l'Entreprise des PTT a constaté que les spécificités de cette activité économique - notamment la diversité des réglementations et des catégories de taxis - s'opposent à toute uniformisation au niveau national. Estimant que cette situation favorisait indûment la Direction de Police de Lausanne par rapport à ses concurrents, l'Entreprise des PTT a décidé, le 24 novembre 1989, la mise hors service du No 141 et son remplacement par un numéro ordinaire. A l'appui de sa décision, l'autorité fédérale a invoqué la non-réalisation des conditions légales fixées pour l'attribution d'un numéro abrégé. Ce prononcé a été confirmé, sur recours, par la Direction générale de l'Entreprise des PTT le 7 décembre 1990. Agissant par recours de droit administratif, la Direction de Police de la commune de Lausanne demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 7 décembre 1990. Elle conteste l'existence d'une base légale suffisante à l'art. 64 de l'ordonnance sur les téléphones et la nature cumulative des conditions figurant à l'alinéa 2 de cette même disposition. Elle estime que la différence de traitement par rapport à ses concurrents se justifie et que l'utilisation

BGE 117 Ib 406 S. 408

du numéro litigieux n'est pas de nature à provoquer un quelconque inconvénient à l'administration. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) Dans la mesure où aucune norme particulière de la législation fédérale au sens de l'art. 103 lettre c OJ n'accorde directement aux communes le droit d'agir par la voie du recours de droit administratif en matière d'attribution des numéros d'appel, la question se pose de savoir si la commune de Lausanne, agissant en l'espèce par la Direction de Police, dispose d'une qualité suffisante pour agir par recours de droit administratif contre la modification du numéro d'appel de la centrale des taxis. Selon la jurisprudence, la commune peut exceptionnellement être autorisée à recourir en se fondant sur la norme générale de l'art. 103 lettre a OJ, en principe réservée aux particuliers, lorsqu'elle est touchée par la décision de la même manière qu'un particulier et lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel suffisant à l'annulation ou à la modification du prononcé attaqué (ATF 112 Ia 62, ATF 114 Ia 77). En l'espèce, bien qu'elle ait signé la déclaration d'abonnement et qu'elle soit

ainsi formellement titulaire du numéro d'appel 141, la commune de Lausanne a confié l'exploitation exclusive de ce numéro avec droit de stationnement à la Coopérative des taxis, sur laquelle elle se borne à exercer une simple surveillance. On peut douter, dès lors, que la modification du numéro d'appel, qu'elle n'utilise pas elle-même, la touche d'une manière suffisante pour agir par recours de droit administratif. Par ailleurs, le fait que le numéro abrégé dont bénéficie exclusivement la Coopérative des taxis avec droit de stationnement représente une facilité offerte de manière générale dans le service des taxis de l'agglomération lausannoise relève de l'intérêt public et non pas de l'intérêt privé de la commune; on ne voit donc pas quel intérêt personnel au sens décrit précédemment la commune de Lausanne pourrait faire valoir à l'annulation de la décision entreprise. Quant à la prétention de la recourante d'agir en tant que représentante de fait de la Coopérative des taxis avec droit de stationnement, il faut d'emblée constater qu'un tel procédé n'est pas admis par l'organisation judiciaire (art. 29 OJ).



Dans la mesure toutefois où le recours s'avère mal fondé, la question de la qualité pour agir de la recourante - bien que douteuse - peut demeurer indécise. b) Saisi d'un recours de droit administratif dirigé contre une décision prise par l'administration elle-même, le Tribunal fédéral revoit, même d'office, les constatations de fait des autorités inférieures (art. 104 lettre b et 105 OJ). Si, sur le plan juridique, le Tribunal fédéral ne peut revoir en l'espèce l'opportunité de la décision attaquée (art. 104 lettre c OJ, a contrario), il vérifie en revanche d'office (ATF 111 Ib 164) l'application du droit fédéral (art. 104 lettres a et b OJ), y compris l'usage du pouvoir d'appréciation, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ); une certaine retenue reste cependant indispensable face aux problèmes techniques dont l'autorité inférieure a une meilleure connaissance que le Tribunal fédéral (ATF 108 Ib 31).

2. Selon l'art. 24 al. 2 de la loi fédérale réglant la correspondance télégraphique et téléphonique du 22 octobre 1922 (LCTT; RS 784.10), "l'abonné n'a pas le droit d'exiger qu'un numéro d'appel déterminé lui soit attribué". Chargé d'édicter les normes d'exécution de cette loi, le Conseil fédéral a énoncé au chapitre 11 de l'ordonnance sur les téléphones les normes applicables aux listes des abonnés; il a, notamment, réglé à l'art. 64 la question de l'octroi et du retrait des numéros d'appel. L'art. 64 al. 1 de l'ordonnance sur les téléphones prévoit ainsi que "l'Entreprise des PTT attribue les numéros d'appel. Elle peut modifier ces numéros en tous temps lorsque le service l'exige ou que leur attribution est cause d'inconvénients." L'alinéa 2 de la même disposition - introduit par la novelle du 19 octobre 1977; RO 1977 1900 - stipule pour sa part que "l'Entreprise des PTT peut attribuer des numéros d'appel spéciaux lorsque: (lettre a) les prestations offertes par l'intermédiaire de ces raccordements sont d'un intérêt public suffisant; (lettre b) il importe qu'un numéro d'appel uniforme permette d'avoir accès dans l'ensemble de la Suisse aux raccordements par l'intermédiaire desquels la même prestation est offerte; (lettre c) la réponse aux appels est assurée sans interruption".

3. Contrairement aux allégations de la recourante, l'art. 64 de l'ordonnance sur les téléphones dispose d'une base légale suffisante à l'art. 24 LCTT en relation avec l'art. 46 al. 2 LCTT qui



impose au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution de la loi. En effet, compte tenu des besoins créés par l'exploitation du téléphone à l'échelle nationale et, notamment, de la nécessité d'adapter continuellement les numéros d'appel pour maintenir un système cohérent, on doit admettre qu'en édictant l'art. 24 LCTT, le législateur ne voulait pas seulement refuser à l'abonné le droit à un numéro déterminé lors de l'établissement du raccordement, mais qu'il voulait exclure, de manière générale, toute prétention à un numéro d'appel déter-

miné; dès lors, en se fondant sur cette disposition générale, le Conseil fédéral pouvait - et devait même en raison des nécessités pratiques - prévoir une procédure de modification des numéros d'appel déjà attribués. En refusant aux abonnés le droit d'exiger le maintien d'un numéro d'appel lorsque ce maintien crée de simples inconvénients, le Conseil fédéral a concrétisé au niveau de l'ordonnance la règle figurant à l'art. 24 LCTT qui dénie, de manière générale, aux abonnés un droit à un numéro d'appel déterminé. De même, il faut constater que la réglementation de l'octroi des numéros d'appel abrégés prévue à l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance sur les téléphones trouve un ancrage suffisant à l'art. 24 LCTT. Ne disposant que d'un nombre limité de numéros à trois chiffres (une centaine allant du No 100 au No 199), le Conseil fédéral devait fixer des règles strictes assurant leur utilisation la plus judicieuse possible; dans ce cadre, il n'a pas outrepassé la portée de la norme de base - qui dénie, de manière générale, un droit à un numéro d'appel déterminé - en exigeant, sous la lettre b, le respect de l'égalité de traitement entre concurrents.

4. La recourante estime par ailleurs que l'autorité intimée aurait violé le droit fédéral en jugeant qu'elle ne satisfait pas aux exigences de l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance sur les téléphones. a) Considérant, tout d'abord, cet art. 64 al. 2 de manière globale, il y a lieu d'emblée de relever que les différentes conditions fixées aux lettres a à c de cette disposition ne sont pas alternatives comme le prétend la recourante, mais cumulatives. Dans la mesure où, par sa formulation, le texte français de la disposition ne donne aucune indication sur le sens à donner à l'énumération de ces conditions, il convient de se référer aux versions allemande et italienne de la norme; or, la formulation du texte dans ces autres langues lève toute ambiguïté sur la nature cumulative des exigences posées par le Conseil fédéral pour



qu'une éventuelle attribution d'un numéro abrégé entre en considération. Dès lors, même si, dans le domaine de l'attribution des numéros d'appel, l'Entreprise des PTT dispose en principe d'un important pouvoir d'appréciation - souplesse qui lui est nécessaire pour organiser de la manière la plus cohérente possible l'utilisation du téléphone en Suisse -, elle est tenue cependant par les règles impératives que le Conseil fédéral a définies dans son ordonnance et notamment par l'art. 64 al. 2; elle ne peut donc pas entrer en matière sur une requête d'attribution d'un numéro d'appel abrégé lorsque l'abonné ne satisfait pas aux exigences cumulatives des lettres a à c de la disposition réglementaire. b) Il ne fait pas de doute, en l'espèce, que les prestations que peuvent offrir les entreprises de taxis par le biais de l'attribution d'un numéro d'appel abrégé répond à un intérêt public pertinent. Le fait, pour le public, de pouvoir atteindre une centrale de taxis en composant un seul numéro d'appel à trois chiffres, facilement mémorisable, constitue une prestation d'intérêt général d'une valeur certainement supérieure à bien des services bénéficiant d'un numéro d'appel abrégé (par ex. No 164, les résultats sportifs). La réalisation des conditions de l'art. 64 al. 2 lettre a de l'ordonnance ne saurait, par conséquent, être mise en cause. De même, il n'est pas contesté que, dans le cas particulier, la réponse aux appels est assurée sans interruption, de sorte que la recourante satisfait également aux exigences de l'art. 64 al. 2 lettre c de l'ordonnance. c) Le présent litige concerne essentiellement la réalisation des conditions de l'art. 64 al. 2 lettre b de l'ordonnance sur les téléphones. Selon cette disposition, deux exigences doivent être remplies pour que l'attribution d'un numéro d'appel abrégé entre en considération. Il faut tout d'abord que le numéro d'appel concerné soit affecté au même service dans toute la Suisse; il serait en effet absurde que, variant selon les arrondissements téléphoniques en cause, un même numéro d'appel puisse servir à des abonnés offrant des prestations différentes. Il est nécessaire ensuite que, dans chaque arrondissement téléphonique, l'abonné offrant la même prestation puisse, s'il le veut, installer ou - si elle existe déjà - se raccorder à une centrale au bénéfice du numéro d'appel abrégé. Contrairement à l'opinion défendue par l'autorité intimée, il n'est cependant pas indispensable,

sous cet angle, que tous les abonnés offrant le même service en Suisse soient obligatoirement atteignables par le numéro abrégé. Il suffit que, dans le cadre de l'arrondissement considéré, l'accès à une centrale existante ou la création d'une nouvelle centrale soit libre. En particulier, pour les taxis, on ne saurait exiger que chaque entreprise du pays adhère à une centrale d'appel du No 141 avant d'attribuer ce numéro à trois chiffres. Il est des régions de Suisse, notamment en montagne ou à la campagne, dans lesquelles la charge représentée par l'exploitation sans interruption de la centrale s'avère trop lourde; de même, il est concevable qu'une entreprise de taxis disposant d'un numéro d'appel à sept chiffres ne veuille pas prendre le risque de perdre une partie de sa clientèle en changeant d'adresse téléphonique. Il convient donc de relativiser l'exigence d"'universalité" du numéro d'appel abrégé. Une fois qu'un numéro d'appel est destiné à un service déterminé, il faut que, dans chaque arrondissement téléphonique considéré isolément, l'accès à une centrale d'appel reliée à ce numéro soit libre pour tous les abonnés offrant la même prestation. Ainsi, par hypothèse, peu importe pour les abonnés rattachés à l'indicatif 021 que les abonnés dépendant du 022 n'aient pas pu se mettre d'accord pour ouvrir la centrale d'appel à tous ceux qui offrent la même prestation; seul entre en considération le fait que, dans l'arrondissement du 021, la liberté de se relier à une centrale d'appel est garantie. De même, dans chaque arrondissement téléphonique, il n'est pas indispensable que toutes les entreprises offrant le même service soient raccordées à une centrale d'appel; il suffit que la liberté de se relier existe. Fondée sur le principe de la proportionnalité, cette interprétation de l'art. 64 al. 2 lettre b de l'ordonnance laisse une certaine souplesse au système de l'attribution des numéros d'appel abrégés en évitant que, faute d'un consensus national sur une organisation uniformisée, des services d'intérêt général, tels le service des taxis, ne bénéficient jamais d'un numéro d'appel abrégé. Elle garantit cependant que, dans le cadre du même arrondissement téléphonique, les entreprises offrant la même prestation soient traitées de manière égale. Il s'agit là du but essentiel de la disposition.
d) Cela étant, il faut cependant rappeler que l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance ne contient que des conditions négatives à l'octroi d'un numéro d'appel abrégé; même si elle remplit toutes les exigences de cette disposition, une entreprise n'a pas un droit à obtenir une adresse téléphonique simplifiée. Tout au plus, dans ce



cas, peut-elle exiger que l'Entreprise des PTT traite sa requête sans arbitraire en respectant les principes généraux de l'activité administrative.

5. a) Dans le cas particulier, on doit constater que la centrale d'appel des taxis au bénéfice du No 141 est réservée exclusivement aux taxis avec droit de stationnement. La liberté de se raccorder à cette centrale n'existe pas pour les autres entreprises de taxis de l'agglomération lausannoise. Cela suffit pour exclure la réalisation des conditions de l'art. 64 al. 2 lettre b de l'ordonnance sur les téléphones. b) Sur ce point, le refus de la régie fédérale de reprendre les négociations qui ont échoué en 1984 ne déploie aucune influence. En l'état, la situation juridique étant fixée par l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance, il incombe aux entreprises de taxis d'un même arrondissement de s'entendre avant toute démarche auprès de l'Entreprise des PTT. Aussi longtemps que les conditions de la lettre b de la disposition susmentionnée ne sont pas remplies, l'autorité fédérale ne peut pas entrer en matière sur une éventuelle requête. Ce n'est que si un accord est trouvé entre les intéressés que l'Entreprise des PTT pourra examiner la demande et se prononcer sur son sort en respectant les principes de l'activité administrative. Avant ce moment, toute requête ne pourra tout simplement pas être prise en considération. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a décidé, pour l'instant, de supprimer le raccordement à trois chiffres litigieux. c) Dans la mesure où le maintien du numéro d'appel abrégé est contraire à l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance, l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral en considérant que cette situation occasionne des inconvénients au sens de l'art. 64 al. 1 de la même ordonnance et qu'il y a donc lieu de procéder au remplacement du numéro abrégé par

un numéro ordinaire. Le fait que l'existence d'un numéro spécial est injustifiée au regard de l'ordonnance sur les téléphones et crée une inégalité de traitement suffit en effet pour considérer d'emblée qu'il y a inconvénient au sens de l'art. 64 al. 1 de cette même ordonnance et qu'il faut dès lors modifier le raccordement

6. Reste à déterminer si l'antériorité de l'octroi du numéro d'appel abrégé (en 1960) par rapport à l'entrée en vigueur de l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance, le 1er décembre 1977, donne à la recourante un droit au maintien de ce numéro nonobstant son incompatibilité avec la nouvelle norme.



Sous cet angle, il faut constater que, dès le début, le raccordement litigieux tombait sous le coup de l'art. 64 al. 1 de l'ordonnance, ce qui signifie que, depuis 1960, la recourante savait que le numéro spécial pourrait lui être retiré si la situation devait occasionner des inconvénients. Par la suite, la régie fédérale a expressément rappelé, le 29 décembre 1986, le caractère provisoire de l'affectation d'un numéro à trois chiffres. La recourante ne dispose ainsi d'aucun droit au maintien de l'avantage injustifié dont elle profite par rapport aux autres entreprises de taxis; l'art. 64 al. 2 de l'ordonnance s'applique donc également à son cas, malgré son entrée en vigueur postérieure à l'octroi du numéro abrégé.