Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour I
A-2255/2006
{T 0/2}

Arrêt du 4 juillet 2007

Composition : Mme et MM. les Juges Florence Aubry Girardin, Markus Metz et André Moser. Greffier: M. Loris Pellegrini.

M._____
recourant,

contre

Billag SA, avenue de Tivoli 3, case postale, 1701 Fribourg,
intimée,

Office fédéral de la communication (OFCOM), rue de l'Avenir 44,
case postale 1003, 2501 Bienne,
autorité attaquée,

concernant
les redevances de réception de radio et de télévision.

Faits :

A. M._____ est annoncé auprès de Billag SA (Organe suisse d'encaissement des redevances de réception des programmes de radio et de télévision) pour la réception des programmes de radio et de télévision à titre privé depuis le mois de janvier 1998.

Ne s'étant pas acquitté des redevances relatives aux trois premiers trimestres de l'année 2005, l'intéressé s'est vu notifier, par l'Office des poursuites de la République et canton de Genève, un commandement de payer (poursuite n°_____) d'un montant de Fr. 372,80 (337,80 francs correspondant aux redevances impayées pour la période allant du 1er janvier au 30 septembre 2005 et 35 francs à titre d'indemnité pour rappel et poursuite). De plus, les frais d'établissement du commandement de payer se montaient à Fr. 20.- et ceux d'encaissement à Fr. 5.-.

B. Par décision du 26 avril 2006, Billag SA a levé l'opposition au commandement de payer formée par l'intéressé pour un montant total de Fr. 372,80. Quant aux frais de poursuites, ils suivraient le sort de la poursuite.

C. Par écriture du 22 mai 2006, M._____ a déféré cette décision à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) en concluant implicitement à son annulation. Il a en particulier précisé qu'il avait changé d'adresse depuis le 1er août 2003 et qu'il vivait désormais chez son père, lequel était déjà annoncé auprès de Billag SA.

En cours de procédure, Billag SA a été informée de ces faits. Le 26 juin 2006, elle a rendu une décision par laquelle elle constatait que l'intéressé vivait en ménage commun avec une personne déjà inscrite pour la réception de programmes si bien que son inscription pouvait être annulée à partir du 1er juin 2006. Les redevances à son nom lui seraient facturées jusqu'au 31 mai 2006 inclusivement.

Par lettre du 25 juillet 2006, l'intéressé a également formé recours contre cette décision auprès de l'OFCOM.

Par décision du 16 novembre 2006, l'OFCOM a joint les deux causes par souci d'économie de procédure et a rejeté les recours, confirmant en tous points les décisions de Billag SA des 26 avril et 26 juin 2006.

D. Dans l'intervalle, la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites de la République et canton de Genève a rejeté la requête de Billag SA portant sur la continuation d'une autre poursuite à l'encontre de l'intéressé, dès lors que la décision de mainlevée de l'opposition n'avait pas été valablement communiquée à ce dernier (décision du 2 novembre 2006) – cette décision lui avait été notifiée à son ancien domicile, alors que la réquisition de poursuite du 24 février 2005, le commandement de payer et l'avis de saisie avaient été adressés à sa nouvelle adresse, soit

au domicile de son père.

E. Le 6 décembre 2006, M._____ a interjeté recours de droit administratif contre cette dernière décision auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en concluant pour l'essentiel à ce que Billag SA soit "déboutée de ses prétentions".

Le dossier de la cause a été transmis au Tribunal administratif fédéral (TAF), comme objet de sa compétence, avec effet au 1er janvier 2007, ainsi que cela a été communiqué aux parties (cf. lettre du DETEC du 13 décembre 2006 et ordonnance du TAF du 16 janvier 2007).

Dans leurs observations respectivement des 28 mars et 3 avril 2007, l'OFCOM et Billag SA concluent au rejet du recours.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Aux termes des articles 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le recours auprès du Tribunal administratif fédéral est recevable contre les décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021), rendues en particulier par les départements et les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées.

L'OFCOM est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son article 6 al. 4). L'acte de cette autorité – dont est recours - satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige. La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

Quant aux autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 48 et suivants PA), elles sont remplies dans le cas particulier.

2. Le litige porte sur la question de savoir si le recourant doit s'acquitter des redevances pour la réception de programmes de radio et de télévision jusqu'au 31 mai 2006.

3.

3.1 Le 1er avril 2007, sont entrées en vigueur la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), abrogeant celle du 21 juin 1991 (RO 1992 601), ainsi que la nouvelle ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (ORTV; RS 784.401) remplaçant, quant à elle, l'ordonnance du 6 octobre 1997 (RO 1997 2903). En règle

générale, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause, les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent. Le nouveau droit ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa mise en vigueur, la rétroactivité n'étant admise qu'exceptionnellement (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2254/2006 du 31 mai 2007, consid. 4.1 et la référence citée).

En l'espèce, il n'y a pas lieu de s'écarter de la règle générale, de sorte que le litige doit s'apprécier à la lumière de la loi et de l'ordonnance en vigueur jusqu'au 1er avril 2007. Au demeurant, le nouveau droit ne fait que reprendre le système mis en place par la LRTV et l'ORTV en ce qui concerne l'obligation de payer les redevances (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 18 décembre 2002, FF 2003 1491 et 1567).

3.2 D'après l'art. 55 al. 1 aLRTV, celui qui désire recevoir des programmes de radio et de télévision doit l'annoncer auparavant à l'autorité compétente. Il doit s'acquitter d'une redevance de réception (sur la nature de cette redevance, cf. ATF 121 II 183, consid. 3 et arrêt du Tribunal fédéral 2A.200/2006 du 22 septembre 2006, consid. 2.3). Le Conseil fédéral est chargé de fixer le montant de cette redevance (art. 55 al. 2 aLRTV, lequel constitue une base légale suffisante [cf. ATF 121 II 181 déjà cité, consid. 3 in fine]), ce qu'il a fait à l'art. 44 aORTV. Il lui incombe en outre de régler les modalités d'application. Au surplus, il est autorisé à déléguer la perception des redevances de réception à une organisation indépendante (art. 55 al. 3 aLRTV). Billag SA a été officiellement désignée "Organe suisse d'encaissement des redevances de réception des programmes de radio et de télévision" (cf. art. 48 aORTV). Selon l'art. 41 al. 1 aORTV, quiconque exploite ou prépare en vue de les exploiter des récepteurs de programmes de radio ou de télévision doit en informer l'organe d'encaissement, soit en l'occurrence Billag SA. Sont considérés comme récepteurs tous les appareils adaptés à la réception à titre privé ou professionnel des programmes de radio ou de télévision ainsi que des productions et des informations présentées de manière similaire. La réception est dite à titre privé lorsque les programmes sont reçus par la personne qui a déclaré le récepteur et celles qui vivent en ménage commun avec elle ainsi que ses hôtes (art. 42 al. 1 aORTV). Aux termes de l'art. 41 al. 2 aORTV (dans sa nouvelle teneur, en vigueur depuis le 1er août 2001 [RO 2001 1680]), les modifications des éléments déterminant l'obligation de déclarer doivent être annoncées par écrit (l'ancien texte prévoyait déjà que les modifications des éléments déterminant l'obligation de déclarer devaient être annoncées [RO 1997 2903]). L'art. 44 al. 2 aORTV prévoit quant à lui que l'obligation de verser la redevance commence le premier jour du mois qui suit la préparation ou la mise en service du récepteur et se termine à la fin du mois au cours duquel la cessation de l'exploitation a été communiquée. Il résulte ainsi du texte de cette disposition qu'une exonération rétroactive des redevances est exclue; il en va d'ailleurs de même s'agissant de l'exonération

accordée aux bénéficiaires de prestations complémentaires à l'assurance vieillesse ou invalidité (cf. art. 45 al. 2 à 4 aORTV), qui nécessite également une demande écrite.

Le système, tel qu'il a été conçu par le législateur, met donc à la charge de l'administré l'obligation de s'annoncer - par écrit - lorsqu'il exploite des appareils de réception de radio et de télévision ainsi que lorsqu'il cesse cette exploitation ou lorsque se produit tout autre événement pouvant justifier la fin de l'assujettissement, ce qui, d'après la jurisprudence, n'est d'ailleurs pas particulier à cette réglementation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.83/2005 du 16 février 2005 consid. 2.4). Du moment que la perception des redevances de radio et de télévision fait partie de l'administration de masse, on ne peut reprocher aux instances précédentes d'appliquer strictement le principe de collaboration des assujettis et d'exiger de leur part une communication claire portant sur les éléments permettant de déterminer le moment à partir duquel l'obligation de s'acquitter des redevances prend fin (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 2A.621/2004 du 3 novembre 2004).

Il est possible au Tribunal administratif fédéral d'examiner la légalité et la constitutionnalité d'une ordonnance du Conseil fédéral et d'écarter l'application d'une disposition de cette ordonnance dans un cas concret, lorsqu'elle se révèle illégale ou inconstitutionnelle (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2A.393/2002 du 23 juin 2003 consid. 1.5 et 2A.283/2000 du 5 janvier 2001 consid. 3a). Cela étant, le Tribunal fédéral a reconnu, dans un arrêt de principe qui a été confirmé à plusieurs reprises (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.83/2005 du 16 février 2005 consid. 2.4 à 2.6, confirmé par les arrêts du Tribunal fédéral 2A.644/2005 du 12 décembre 2005 consid. 2 et 2A.256/2006 du 31 août 2006 consid. 4) que la réglementation de l'aORTV, excluant tout effet rétroactif à l'annonce d'une situation justifiant la fin de l'obligation de verser les redevances, ne lésait aucun droit constitutionnel. Il n'y a donc pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2259/2006 du 1er mars 2007 consid. 3.2 et 3.3).

Il découle de ces principes que, lorsque plusieurs personnes assujetties à la redevance forment un ménage commun, une seule d'entre elles reste en principe liée par l'obligation de déclarer la réception et de payer la redevance. Le fait d'emménager en commun ne suffit toutefois pas à lui seul à lever l'obligation de communiquer la cessation de l'exploitation par des personnes déjà annoncées et partageant le même ménage. Faute de procéder à la communication, toutes les personnes payant la redevance restent soumises à l'obligation de s'en acquitter. Ainsi, lorsqu'une personne déjà annoncée se met en ménage avec une autre également annoncée, elle doit impérativement en informer l'organe d'encaissement, à savoir Billag SA, pour être libérée de son obligation de payer la redevance de réception (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2250/2006 du 26 avril 2007 consid. 3).

4. Le recourant fait valoir en substance qu'il vit depuis le 1er août 2003 chez son père, lequel est libéré de l'obligation de s'acquitter des redevances. S'il reconnaît avoir négligé son obligation d'annonce, il justifie cela par le fait qu'en 2002, il s'est retrouvé au chômage et que l'année suivante, il s'est séparé de sa femme. Il soutient cependant avoir communiqué à Billag SA son changement d'adresse en 2005. Etant au chômage depuis 2002, il requiert aussi l'exonération, à titre exceptionnel, du paiement des redevances.

5.

5.1 Dans le cas particulier, il est constant, qu'avant l'année 2005, le recourant n'a pas communiqué à Billag SA son changement de domicile, ce que celui-ci ne conteste d'ailleurs pas. On doit en revanche admettre, comme cela ressort de l'état de fait - dont il n'y a pas lieu de s'écarter - établi par la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites de la République et canton de Genève dans sa décision du 2 novembre 2006, (cf. pièce 10 annexe 1, page 2, fait A), que Billag SA connaissait la nouvelle adresse du recourant en début d'année 2005. Cependant, aucun élément du dossier ne permet de retenir que l'intéressé a informé cette autorité du fait qu'il vivait désormais avec une personne déjà annoncée avant son écriture du 22 mai 2006. L'intimée ne pouvait le déduire du seul fait que le recourant avait déménagé et on ne saurait lui reprocher, comme on l'a vu (cf. consid. 3.2 parag. 2 in fine), d'appliquer strictement le principe de collaboration incombant à celui qui veut être libéré de l'obligation de payer les redevances. Par ailleurs, le seul fait de vivre sous le même toit qu'une personne assujettie ou exonérée de la redevance en application de l'art. 45 aORTV, ne dispensait pas le recourant de procéder à une telle communication.

Quant aux circonstances qu'il invoque pour justifier l'absence de communication des éléments permettant de mettre fin à l'assujettissement (chômage, séparation), elles ne sont pas de nature à apprécier le litige différemment.

L'obligation de verser la redevance cessant à la fin du mois durant lequel la communication a eu lieu (cf. art. 44 al. 2 aORTV), soit en l'espèce le 22 mai 2006, c'est à juste titre que les instances précédentes ont retenu que le recourant était soumis au paiement de la redevance jusqu'au 31 mai 2006.

5.2 Quant à la demande d'exonération des redevances formulée pour la première fois devant la Cour de céans par le recourant, elle est irrecevable car elle va au-delà de la décision attaquée qui forme l'objet du litige (Moor, Droit administratif, les actes administratifs et leur contrôle, 2ème éd., vol. II, Berne 2002, p. 566 et suivants). En qualité d'instance de recours, le TAF n'est pas habilité à accorder, en lieu et place de Billag SA, une exonération alors que l'organe d'encaissement ne s'est pas prononcé sur la question.

On rappellera au demeurant que l'exonération des redevances prévue à l'art. 45 aORTV ne saurait intervenir rétroactivement, l'obligation de payer la redevance ne prenant fin que le dernier jour du mois au cours duquel la demande d'exonération a été déposée (cf. art. 45 al. 3 aORTV). En outre, une telle exonération n'est prévue que pour les personnes bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS / AI et non pour toutes celles qui, de manière générale, sont en proie à des difficultés financières (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 18 décembre 2002, FF 2003 1491-1492).

6. Mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Le recourant qui succombe supportera les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours. Vu le Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF; RS 173.320.2), ceux-ci seront fixés à Fr. 500.-. Ils seront compensés avec l'avance de frais qu'il a versée. Aucune indemnité à titre de dépens ne sera allouée (art. 64 al. 1 PA et 7 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de justice d'un montant de Fr. 500.- sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (**acte judiciaire**)
   - à l'intimée (**acte judiciaire**)
   - à l'autorité attaquée (**acte judiciaire**)
   - au Secrétariat général du DETEC (**acte judiciaire**)

La Présidente du collège: Le Greffier:

Florence Aubry Girardin Loris Pellegrini

Voies de droit
Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral à Lausanne dans un délai de 30 jours dès sa notification (les délais ne courent pas durant les vacances judiciaires, cf. art. 46 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF, RS 173.10]). Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral, soit à l'attention de ce dernier, à la Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (cf. art. 42, 48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :