Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour I
A-2257/2006
{T 0/2}

Arrêt du 6 août 2007

Composition : Juges : Mme Florence Aubry Girardin (Présidente du collège), Mme Marianne Ryter Sauvant, M. Beat Forster.
Greffier: M. Gilles Simon.

A._____,
recourant,

contre

Billag SA,

Office fédéral de la communication (OFCOM),
autorité intimée,

concernant
les redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A. Le 25 novembre 2005, A._____, par l'intermédiaire de sa mère, a pris contact téléphoniquement avec Billag SA pour annoncer sa réception des programmes de radio et télévision. Le même jour, Billag SA lui a envoyé le formulaire nécessaire pour procéder à cette annonce.

B. Ce formulaire a été reçu en retour par Billag SA le 17 janvier 2006. A._____ y annonçait la réception des programmes de radio et télévision à titre privé dès 2005, sans précision ni du jour ni du mois de mise en service. Le formulaire n'était par ailleurs ni daté ni signé.

C. Par courrier du 7 février 2006, Billag SA a informé A._____ de son inscription pour la réception à titre privé de radio et de télévision dès le 1er janvier 2005, précisant que, conformément au système selon lequel la facturation débute le premier jour du mois suivant la mise en service d'appareils de réception, les redevances lui seraient facturées à compter du 1er février 2005.

D. Par lettre reçue le 2 mai 2006 par Billag SA, A._____ a contesté la facture de 638.- francs relative au paiement de la redevance dès le 1er février 2005 qui lui avait été adressée. Il y relève qu'il habite encore chez ses parents et que, de ce fait, ce sont eux qui paient cette redevance pour lui.

E. Le 7 juin 2006, Billag SA a répondu à A._____, lui indiquant qu'il constituait un ménage indépendant de celui de ses parents et que, conformément au formulaire du 17 janvier 2006 par lequel il avait déclaré une réception dès 2005, Billag SA était tenue d'encaisser les redevances dès le 1er janvier 2005.

F. Le même jour, A._____ a envoyé un courrier électronique à Billag SA. Par celui-ci, il précise qu'il habite effectivement un studio dans la ferme familiale. Il relève au surplus qu'il a intégré ce studio dans le courant du mois de décembre 2005 et qu'on peut dès lors considérer qu'il y habite depuis début 2006. Il requiert donc de Billag SA qu'elle corrige sa facture en conséquence.

G. Par décision du 9 juin 2006, Billag SA a confirmé le contenu de son courrier du 7 juin 2006.

H. Par lettre reçue le 19 juin 2006, A._____ (ci-après le recourant) a recouru contre cette décision auprès de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il relève qu'il a emménagé dans son studio en décembre 2005 et qu'il s'est trompé en remplissant le formulaire d'annonce auprès de Billag SA. En effet, il affirme avoir inscrit par erreur "2005" en lieu et place de "2006" dans la rubrique de l'année de mise en service des appareils de réception. Il estime que ce type d'erreur est fréquent en début d'année (le formulaire a été rempli à la mi-janvier). Il relève enfin que différents travaux ont été effectués dans son studio avant qu'il n'y emménage et que les factures s'y rapportant – datées d'octobre et

novembre 2005 – attestent du fait qu'il n'était pas dans ce studio avant la fin 2005. Il estime donc qu'il n'est tenu à la redevance qu'à partir de janvier 2006.

I. Invitée par l'OFCOM à se prononcer sur le recours, Billag SA relève que le recourant n'a contesté la date de mise en service des appareils de réception que dans un second temps, sa première réaction ayant été de s'opposer au fait de devoir payer une redevance propre en plus de celle que payaient ses parents. Billag SA conclut au rejet du recours.

J. La réplique du recourant est intervenue le 5 octobre 2006. Il revient sur son erreur dans la date et admet ne pas avoir porté une attention suffisante à la date inscrite dans le courrier de confirmation, convaincu qu'il était d'avoir annoncé le début de sa réception des programmes pour le début 2006. Il insiste en particulier sur le fait qu'il habitait jusqu'à mi-décembre 2005 dans une chambre chez ses parents et non dans le studio pour lequel la redevance lui est facturée. Il dépose trois factures concernant respectivement des travaux de peinture, de pose de parquets et d'installations sanitaires, toutes trois datées du mois de novembre 2005. Il conclut à l'annulation de son obligation de payer la redevance pour la période du 1er février au 31 décembre 2005 et à la confirmation de son obligation de ne la payer que depuis le 1er janvier 2006.

K. L'OFCOM a rejeté le recours en date du 1er novembre 2006, considérant que le formulaire d'annonce a été rempli correctement par le recourant, que celui-ci doit être tenu pour responsable d'éventuelles erreurs y figurant et que les factures déposées ne démontrent pas que le studio était inhabitable avant les travaux. Partant, ne pouvant exclure que le recourant ait également occupé le studio avant les travaux intervenus en novembre 2005, l'OFCOM n'a pas retenu sa version des faits. Il a par ailleurs rejeté l'argument du recourant selon lequel Billag SA aurait agi contrairement au principe de la bonne foi.

L. Le 1er décembre 2006, le recourant a interjeté recours contre cette décision auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il insiste en particulier sur un élément qu'il avait déjà souligné dans ses observations à l'OFCOM du 5 octobre 2006, à savoir le fait que le studio était préalablement occupé par sa grand-mère jusqu'en juin 2004, date à laquelle celle-ci a été admise dans un établissement médico-social. Ce studio serait alors resté inoccupé durant plus d'une année, dans l'attente d'un éventuel retour de la grand-mère. Ce ne serait qu'au cours de l'année 2005 qu'il est apparu certain que celle-ci ne réintégrerait pas son studio et que des travaux d'aménagement ont alors été entrepris pour permettre au recourant de s'y installer. Celui-ci invoque à l'appui de son recours la constatation incomplète de faits pertinents ainsi que la violation du droit fédéral. Il reprend en substance les conclusions de son précédent recours, auxquelles il ajoute une conclusion tendant à l'octroi d'une indemnité pour les frais occasionnés par la procédure.

M. Le 1er janvier 2007, le recours pendant a été transmis par le DETEC au

Tribunal administratif fédéral (le TAF ou le Tribunal ci-après).

N. Invités par le Tribunal à se prononcer sur le recours, l'OFCOM et Billag SA ont tous deux conclu au rejet de celui-ci.

O. Les autres faits seront, en tant que besoin, repris ci-après.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1.1 Selon l'art. 47a al. 1 (ancien) de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), le DETEC était compétent pour statuer sur les recours formés contre les décisions des offices dont il exerçait la surveillance. Cette disposition a été abrogée par le ch. 10 de l'annexe à la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), avec effet au 1er janvier 2007. Depuis lors, selon l'art. 31 et l'art. 33 let. d LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, émanant des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Ces recours sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure (art. 53 al. 2 in fine LTAF), c'est-à-dire par celle prévue par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.2 En l'espèce, le recours contre la décision de l'OFCOM du 1er novembre 2006 a été interjeté le 1er décembre 2006, à savoir dans le délai légal de trente jours (art. 50 al. 1 PA) auprès du DETEC, alors autorité de recours compétente. Dès le 1er janvier 2007, il a été transmis au Tribunal administratif fédéral comme objet de sa compétence, conformément aux dispositions légales susmentionnées. Par ailleurs, le recours remplit sur un plan formel les conditions de l'art. 52 PA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

1.3 Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1a, ATF 121 V 204 consid. 6c; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd. Zurich 1998, n. 677).

2. Dans un premier temps, il sied de déterminer quelle réglementation sur la radio et la télévision s'applique in casu, dans la mesure où, 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, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2255/2006 du 4 juillet 2007, consid. 3.1).

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 du 21 juin 1991 (aLRTV ci-après) et l'ORTV du 6 octobre 1997 (aORTV ci-après) 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. Le litige revient à déterminer à partir de quelle date le recourant est tenu de payer les redevances de réception pour la radio et la télévision.

3.1 La réception de programmes de radio et de télévision est soumise à redevance (cf. art. 55 al. 1 aLRTV; art. 41 ss aORTV). La redevance de réception est due dès que la personne met en place ou exploite un appareil destiné à la réception de programmes de radio et de télévision. Pour déterminer à partir de quand la redevance de réception peut être perçue, la loi a soumis les usagers à une incombance. En effet, il appartient à la personne qui désire recevoir des programmes de radio et de télévision de s'annoncer auparavant à l'autorité compétente (art. 55 al. 1 aLRTV). Selon l'art. 41 al. 2 aORTV, toute personne qui est soumise au régime des redevances doit informer par écrit l'organe d'encaissement de chaque modification des éléments déterminant l'obligation de déclarer. Enfin, l'art. 44 al. 2 aORTV prévoit que l'obligation de verser la redevance commence le premier jour du mois qui suit la préparation ou la mise en service du récepteur. L'annonce écrite de la personne concernée constitue ainsi un élément déterminant pour l'autorité chargée d'encaisser les redevances. A cet égard, il convient de relever que la loi réserve la forme écrite, ce qui suppose la signature de la personne qui s'oblige (cf. par analogie l'art. 13 al. 1 du code des obligations du 30 mars 1911 [CO, RS 220], qui s'applique également en droit administratif [cf. DANIEL GUGGENHEIM, Commentaire Romand du Code des Obligations I, Genève, Bâle et Munich 2003, art. 13, n. 2, p. 68; ATF 101 III 65 consid. 3]). Pour fixer le début de la redevance, Billag SA doit établir les faits d'office (cf. art. 12 PA). A cet égard, la déclaration de la personne qui désire recevoir des programmes de radio et de télévision constitue un élément déterminant, ce qui explique du reste que le législateur ait prévu la forme écrite.

3.2 Comme mentionné précédemment, le recourant, dans le formulaire qu'il a retourné à Billag SA le 17 janvier 2006, a annoncé la réception des programmes de radio et télévision dès 2005 – sans précision ni du jour ni du mois de mise en service – et n'a ni daté ni signé ce formulaire. Il soutient que c'est par erreur qu'il a mentionné l'année 2005 en lieu et place de l'année 2006.

Dans sa décision du 9 juin 2006, Billag SA s'est fondée sur la déclaration du recourant figurant dans le formulaire d'annonce selon lequel c'est en 2005 – et, par extension, au 1er janvier – que celui-ci avait mis en service les appareils de réception de radio et télévision, de sorte qu'il devait la redevance à partir du mois de février 2005. Pour sa part, l'OFCOM a rejeté le recours en se reposant elle aussi sur ce formulaire d'annonce, relevant que comme celui-ci avait été rempli de manière correcte et envoyé à Billag SA par le recourant lui-même, l'office n'avait aucune raison de douter de sa justesse. En outre, le recourant n'avait pas réagi lors de la confirmation de son inscription par Billag le 7 février 2006. Le 2 mai 2006, il s'était contenté d'écrire qu'il vivait toujours chez ses parents, sans mentionner sa prétendue méprise dans les dates, n'invoquant son inadvertance que plus tard. Appliquant l'art. 8 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) par analogie, l'OFCOM a estimé que, comme le recourant n'était pas parvenu à prouver que le studio n'était pas habitable en 2005, avant la réalisation des travaux en octobre 2005, il devait en assumer les conséquences et payer la redevance à partir de janvier 2005.

Cette position ne peut être suivie pour les motifs qui suivent.

3.3 Il appartient à l'autorité saisie d'établir les faits d'office (art. 12 PA), les parties ayant toutefois le devoir de collaborer à l'établissement des éléments pertinents (art. 13 PA). Quant à l'art. 8 CC, applicable par analogie en droit public, il régit le fardeau de la preuve. Selon cette disposition, chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (ATF 130 III 478 consid. 3.3). Cependant, lorsque l'appréciation des preuves convainc l'autorité qu'une allégation de fait a été établie ou réfutée, la répartition du fardeau de la preuve devient sans objet (ATF 131 III 222 consid. 4.3 et les arrêts cités).

3.4 En l'occurrence, contrairement à ce qu'a retenu l'OFCOM, le dossier ne contient aucun élément permettant de tenir pour établi le fait que le recourant ait exploité un appareil de réception de radio et de télévision à partir du début de l'année 2005.

Il ressort des pièces du dossier que le recourant s'est renseigné en novembre 2005, par l'intermédiaire de sa mère, auprès de Billag SA au sujet de l'obligation de déclarer la réception à titre privé de la radio ainsi que de la télévision et de payer les redevances. Il a reçu des indications écrites de Billag SA le 25 novembre 2005, ainsi qu'un formulaire à lui retourner dûment rempli.

Le 17 janvier 2006, Billag SA a reçu de la part du recourant le formulaire ad hoc d'annonce pour la réception à titre privé. Sous la rubrique "date de

la mise en service", le recourant a seulement indiqué 2005, sans mention du jour et du mois. On ne voit pas comment l'autorité d'encaissement des redevances pouvait tirer de cette seule mention que le recourant annonçait la mise en service d'un récepteur à partir du mois de janvier 2005, sans lui demander d'explication complémentaire. De plus, ce document ne comporte ni date ni signature de la part du recourant. Or, s'il convient de relever la légèreté avec laquelle ce dernier a rempli son formulaire, il y a néanmoins lieu de constater que, sur le plan juridique, celui-ci ne remplit pas les exigences de la forme écrite et ne peut donc être opposé au recourant. Il ne saurait ainsi revêtir de valeur probante quant à la volonté du recourant d'indiquer l'année 2005 – et plus particulièrement le mois de janvier 2005 – comme début de son assujettissement, contrairement à ce qu'a retenu l'OFCOM.

Il est vrai que le recourant n'a pas réagi à la confirmation envoyée par Billag SA le 7 février 2006 indiquant que les redevances de réception lui seraient "facturées à compter du 01.02.2005", mais il a contesté, début mai 2006, la facture qui lui a été envoyée ultérieurement et, le 7 juin 2006, soit avant que Billag SA ne rende sa décision, le recourant a indiqué qu'il n'avait intégré le studio que dans le courant du mois de décembre 2005. Dans ces circonstances, les autorités ne peuvent tirer de la négligence du recourant qui ne s'est pas manifesté après avoir reçu la confirmation du 7 février 2006 (acte ne revêtant pas la forme d'une décision qui, faute de recours, serait devenue exécutoire), le fait que celui-ci aurait commencé à utiliser un appareil de réception de radio et de télévision à partir du début 2005.

3.5 En l'absence de formulaire valablement rempli et sans autre élément déterminant, Billag SA et, par la suite, l'OFCOM se devaient, dès lors que le recourant avait contesté devoir payer la redevance à partir du 1er février 2005 avant que la décision d'assujettissement du 9 juin 2006 soit rendue, éclaircir les faits, comme l'impose l'art. 12 PA. Elles ne pouvaient, sans violer cette disposition, considérer comme établi le fait que le recourant ait commencé à utiliser un récepteur à partir du début de l'année 2005, puis estimer qu'il appartenait à celui-ci de démontrer la fausseté de la date du 1er janvier 2005 tenue pour avérée et enfin lui imposer de prouver que le studio qu'il admettait avoir occupé à partir de décembre 2005 n'était pas déjà habitable au début de cette même année. Une telle position contrevient aux règles sur l'établissement des faits de l'art. 12 PA.

3.6 Si l'on examine les éléments fournis par le recourant, son affirmation, selon laquelle il a emménagé dans son studio depuis la mi-décembre 2005 paraît comme vraisemblable. En effet, c'est en novembre 2005 qu'il s'est renseigné, par l'intermédiaire de sa mère, auprès de Billag SA sur les obligations à remplir lorsque l'on entend utiliser un appareil de réception de radio et de télévision, ce qui correspond à une démarche qu'une personne diligente fait lorsqu'elle s'apprête à s'installer dans son propre appartement. Les factures produites démontrent que des travaux ont été effectués dans ce studio en automne 2005, ce qui corrobore le fait que le recourant ne se soit installé qu'après la fin de ceux-ci. En outre, il arrive

fréquemment qu'un logement soit laissé vacant pendant une assez longue période, lorsque l'on ignore si la personne âgée qui l'occupait pourra ou non le réintégrer, de sorte que l'explication fournie par le recourant sur le fait que ce logement, qui était occupé auparavant par sa grand-mère, soit resté vide est tout à fait plausible. Quant à l'indication de 2005 à la place de 2006 sur le formulaire et à l'explication du recourant selon laquelle il ne se serait pas aperçu de cette erreur lors de la confirmation envoyée au début de l'année 2006, elles peuvent s'expliquer par le fait qu'il est fréquent, en début d'année, de se tromper et de mettre la date de l'année précédente. Au demeurant, comme on l'a vu, le formulaire n'étant pas signé, la date, par ailleurs incomplète qui y figure, ne saurait constituer un élément de preuve déterminant. En pareilles circonstances, il y a lieu d'admettre que le recourant a commencé à utiliser un appareil de réception de radio et de télévision dès qu'il a emménagé dans son studio, à savoir à la mi-décembre 2005. Partant, en application de l'art. 44 al. 2 aORTV, selon lequel l'obligation de verser la redevance commence le premier jour du mois qui suit la préparation ou la mise en service du récepteur, le recourant sera déclaré soumis à l'obligation de payer les redevances de réception dès le 1er janvier 2006.

4. On peut ajouter qu'en vertu du principe de la bonne foi, décrit à l'art. 2 CC et qui, en droit public, découle directement de l'art. 9 Cst. (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. 1, Berne 1998, p. 358 ss), l'administration ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou d'une insuffisance de sa part (ATF 126 II 377 consid. 3a, ATF 124 II 269 consid. 4a). Dans le cas présent, les autorités ne peuvent de bonne foi pas imposer une année supplémentaire de redevances au recourant sur la base d'un formulaire qu'elles-mêmes auraient dû faire compléter préalablement en application de l'art. 12 PA, celui-ci étant manifestement lacunaire et ne remplissant au surplus pas les conditions de la forme écrite.

5. Il découle de ce qui précède que le recours doit donc être admis, la décision attaquée annulée et le recourant soumis à la redevance à partir du 1er janvier 2006.

6.

6.1 Selon l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Aucun frais ne pouvant cependant être mis à la charge des autorités inférieures (art. 63 al. 2 PA), il sera statué sans frais.

6.2 Le recourant conclut au versement d'une indemnité pour les frais occasionnés par la procédure.

La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Si les frais sont relativement peu élevés, le tribunal peut renoncer à allouer des dépens (art. 7 al. 4 FITAF).

Les dépens comprennent les frais de représentation – par un avocat ou un mandataire professionnel – et les éventuels autres frais nécessaires de la partie, qui ne sont couverts qu'à partir de 100.- francs (cf. art. 8, 9 et 13 FITAF). En l'occurrence, le recourant n'était pas représenté et aucun élément ne permet d'en déduire que ses autres frais auraient dépassé le montant de 100.- francs, ce que le recourant n'allègue pas ni, a fortiori, ne démontre. Il ne lui sera donc pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est admis.
2. La décision de l'OFCOM du 1er novembre 2006 est annulée.
3. Le recourant est déclaré inscrit pour la réception à titre privé de radio et de télévision dès la mi-décembre 2005. Les redevances de réception doivent lui être facturées à compter du 1er janvier 2006.
4. Il est statué sans frais et il n'est pas alloué de dépens.
5. L'avance de frais de 500.- sera restituée au recourant une fois le présent arrêt devenu exécutoire.
6. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (acte judiciaire)
   - à Billag SA (acte judiciaire)
   - à l'autorité intimée (n° de réf. 1000197230/cym) (recommandé)
   - au Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC) (acte judiciaire)

La Présidente du collège	Le Greffier
Florence Aubry Girardin	Gilles Simon

Voies de droit :

Dans la mesure où les conditions des articles 82 et suivants de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.10) sont remplies, 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. 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. Les délais fixés par la loi ne courent pas du 15 juillet au 15 août inclus (cf. art. 42, 46, 48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :