Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.528/2006 /svc

Arrêt du 6 février 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Yersin et Karlen.
Greffier: M. Dubey.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Me Sylvain Métille, avocat,

contre

Billag SA,
Office fédéral de la communication,
case postale, 2501 Bienne,
Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication, 3003 Berne.

Objet
Redevances de réception radio et télévision,

recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 28 juillet 2006.

Faits :
A.
Durant les années 2000 à 2005, X._____ a été étudiant en sciences humaines à l'Université de Neuchâtel. Alors que ses parents étaient domiciliés à W._____, il a habité en semaine, de manière irrégulière, dans un studio de la cité universitaire de Neuchâtel, dans lequel il possédait une radio depuis le 1er octobre 2000.
Par décision du 17 décembre 2001, Billag SA a rejeté l'opposition de X._____ tendant à faire annuler la facture de redevances de réception des programmes de radio du 5 octobre 2001 d'un montant de 189 fr. 25 pour les mois de novembre 2000 à décembre 2001. Par décision du 8 décembre 2005, l'Office fédéral de la communication (ci-après: l'Office fédéral) a rejeté le recours déposé par l'intéressé le 16 janvier 2002 contre la décision rendue par Billag SA le 17 décembre 2004.
B.
Par décision du 28 juillet 2006, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: le Département fédéral) a rejeté le recours déposé le 23 janvier 2006 par l'intéressé contre la décision rendue par l'Office fédéral le 8 décembre 2005. Il a retenu en substance que X._____ vivait plus de 26 semaines par année à Z._____ de sorte qu'en l'absence de ménage commun, la redevance payée par ses parents ne couvrait pas la détention d'une radio par celui-ci.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande, sous suite de frais et dépens, au Tribunal fédéral d'annuler les décisions rendues par Billag SA le 17 décembre 2001, l'Office fédéral du 8 décembre 2005 et du Département fédéral du 28 juillet 2006, de constater qu'il n'est pas soumis à la redevance de réception dans un autre lieu que son domicile légal. Il se plaint de la violation de l'art. 29 al. 2 Cst. ainsi que

de celle de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40).
Le Département fédéral, l'Office fédéral et Billag SA concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 I 140 consid. 1.1 p. 142).
La loi d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable en l'espèce (art. 132 al. 1 LTF).
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 la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) et son ordonnance du 6 octobre 1997 (ORTV; RS 784.401), a été rendue par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (art. 98 let. b OJ) et ne tombe pas sous le coup des art. 99 à 102 OJ (arrêt 2A.426/2002 du 23 juin 2003 in RDAT 2003 II 57 p. 229).
1.2 Le recours de droit administratif est irrecevable dans la mesure où il conclut à l'annulation de la décision de l'Office fédéral et de Billag SA, étant donné l'effet dévolutif du recours déposé auprès du Département fédéral (ATF 129 II 438 consid. 1 p. 441 et les références citées; cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Feux Uhlmann, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 5ème éd., Zurich 2006, n. 1805 p. 386).
1.3 Pour le surplus, déposé en temps utile (art. 106 OJ) et dans les formes requises (art. 108 OJ), le présent recours est recevable au regard des art. 97 ss OJ.
2.
Constatant que la décision litigieuse est signée par le Secrétaire général suppléant du Département fédéral et non pas par le Chef du département, le recourant se plaint de ce que la décision du 1er novembre 1995 par laquelle ce dernier a délégué la signature à son secrétaire général suppléant n'est pas publiée dans le recueil systématique et ne satisfait vraisemblablement pas aux exigences de publicité.
Aux termes de l'art. 49 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le chef de département peut déléguer la compétence de signer certains documents en son nom, au secrétaire général ou à ses suppléants (let. a), aux membres de la direction des groupements et des offices qui lui sont subordonnés (let. b), à d'autres membres du secrétariat général dans le cadre des compétences conférées au département en tant qu'instance de recours (let. c). Il peut également déléguer le droit de signer les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif (art. 49 al. 2 LOGA). L'art. 49 LOGA n'exige par conséquent pas que la délégation de signature soit publiée et une éventuelle obligation de publication ne résulte d'aucune autre disposition légale, ce qui conduit au rejet du grief.
3.
Le recourant se plaint de la violation de son droit d'être entendu. La décision litigieuse ne serait à son avis pas suffisamment motivée.
3.1 Selon la jurisprudence relative à l'art. 29 al. 2 Cst., la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 130 II 530 consid. 4.3 p. 540, 473 consid. 4.1 p. 477; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236).
3.2 De l'avis du recourant, le Département fédéral aurait certes relevé ses griefs mais n'aurait pas mentionné les règles légales sur lesquelles s'appuyait la pratique administrative de Billag SA, ne se serait pas prononcé sur la validité de cette pratique et n'aurait pas non plus examiné la légalité de son assujettissement au paiement de la redevance. Dans sa décision, le Département fédéral a rappelé la teneur des art. 55 al. 1 LRTV et 41 ss ORTV, décrit la redevance comme un droit régalien dû à la Confédération et exposé les conditions dans lesquelles elle était due. Contrairement à ce que pense le recourant, le Département fédéral n'était pas tenu de rédiger, en discutant chaque argument, une théorie générale sur la nature juridique de la redevance en cause et les conséquences qui en découlaient. Il suffit en l'espèce de constater qu'à la lecture des motifs de la décision attaquée, le recourant pouvait comprendre les raisons qui ont conduit le Département fédéral à décider de l'assujettir au paiement de la redevance de réception radio. Dans ces conditions, le grief de violation du droit

d'être entendu doit être rejeté.
4.
4.1 D'après l'art. 55 al. 1 LRTV, 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. L'art. 55 al. 2 LRTV donne au Conseil fédéral la compétence de fixer le montant de la redevance. A cet effet, il prend en compte les moyens financiers dont la SSR a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent en vertu des art. 20a, 26, 27 et 33 LRTV ainsi que les autres possibilités de financement (lettre a), les moyens financiers dont les diffuseurs régionaux et locaux ont besoin pour accomplir leurs tâches (art. 17, al. 2bis, et 21 LRTV) ainsi que leurs autres possibilités de financement (lettre b) et les frais encourus au titre de la gestion et de la surveillance des fréquences et de la perception de la redevance (lettre c). L'art. 55 al. 3 LRTV lui donne aussi la compétence de régler les modalités d'application et lui permet de déléguer la perception des redevances de réception à une organisation indépendante.
4.2 En exécution de l'art. 55 LRTV (cf. art. 74 LRTV), le Conseil fédéral a édicté les art. 41 ss ORTV. 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. 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 (art. 41 al. 1 ORTV). Les modifications des éléments déterminant l'obligation de déclarer doivent être annoncées par écrit (art. 41 al. 2 ORTV). L'art. 42 ORTV distingue la réception à titre privé de la réception à titre professionnel. Elle l'est 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 (al. 1). Elle l'est à titre professionnel lorsque les programmes sont reçus par la personne qui a déclaré le récepteur, son personnel et sa clientèle à des fins d'information et de divertissement, de démonstration ou de vente, chaque succursale devant faire une déclaration (al. 2). L'art. 44 ORTV fixe le montant de la redevance mensuelle en fonction de la
réception à titre privé ou professionnel de la radio ou de la télévision (al. 1) et précise que l'obligation de verser la redevance commence le premier jour du mois qui suit la préparation ou la mise en service du récepteur. Elle se termine à la fin du mois au cours duquel la cessation de l'exploitation a été communiquée. Les art. 43 et 45 ORTV énumèrent les cas d'exemption de l'obligation de déclarer respectivement de l'exonération de la redevance de réception. D'après l'art. 48 ORTV, il revient au Département fédéral de désigner un organe d'encaissement des redevances qui soit indépendant de l'administration dont les tâches consistent à traiter les déclarations, informer l'Office fédéral concernant les infractions éventuelles à l'obligation de déclarer, à prononcer les décisions relatives à la perception des redevances, à poursuivre les personnes ayant violé notamment l'obligation de payer les redevances et à verser le revenu des redevances à la SSR et à l'Office. L'Office fédéral exerce la surveillance sur l'organe d'encaissement et examine les recours déposés contre les décisions de ce dernier (art. 50 al. 2 et 3 ORTV).
5.
Le recourant invoque le principe de la légalité.
5.1 Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst.: reprenant la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale, cette norme constitutionnelle prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. Selon la conception classique, le principe de la légalité recouvre deux aspects, à savoir: premièrement, la suprématie de la loi, qui impose aux organes de l'Etat de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique également que les normes d'un degré inférieur doivent être conformes à celles d'une degré supérieur. Secondement, la réserve de la loi, qui postule que toute atteinte à la liberté ou à la propriété doit être fondée sur la loi; en droit fiscal, ce postulat trouve notamment sa traduction dans l'exigence d'une base légale formelle d'une certaine densité formulée à l'art. 127 al. 1 Cst. (cf. ATF 131 II 562 consid. 3.1 p. 565
s.).
5.2 Le recourant soutient d'abord que l'art. 55 LRTV ne constitue pas une base légale suffisante pour la perception de la redevance de réception parce qu'il ne définit pas le cercle des assujettis. Il est vrai que l'art. 55 LRTV délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités d'application et laisse au Conseil fédéral une certaine marge d'appréciation quant à la définition du cercle des assujettis à la redevance de réception, c'est-à-

dire qui il faut entendre par "celui qui désire recevoir des programmes de radio et de télévision", et quant à son montant. Le grief du recourant apparaît toutefois d'emblée infondé, car il se heurte à l'art. 190 Cst. (auparavant art. 191 Cst.), qui interdit au Tribunal fédéral d'examiner la constitutionnalité des lois fédérales (ATF 131 II 562 consid. 3 p. 565 s.) et, par voie de conséquence, des normes de délégation qu'elles contiennent. Ainsi, lorsque le Tribunal fédéral se prononce sur une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur une délégation législative, il ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible, mais doit se contenter d'examiner si le Conseil fédéral reste dans les limites des pouvoirs conférés par la loi. Il lui incombe d'examiner si le but fixé dans la loi peut être atteint et si le Conseil fédéral a usé de son pouvoir conformément au principe de la proportionnalité (ATF 118 Ib 367 consid. 4 p. 372 et les arrêts cités). En outre, lorsque la délégation accorde au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour réglementer la matière, le Tribunal fédéral n'est pas habilité à substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral (art. 114 bis al. 3 Cst.) et se limite à contrôler si l'ordonnance est contraire à la loi ou à la Constitution (cf. ATF 131 II 562 consid. 3 p. 565 s.; 122 II 465 consid. 2a p. 467; 120 Ib 97 consid. 3a p. 102; 118 Ib 367 consid. 4 p. 372 et les références citées).

5.3 Le recourant soutient ensuite que le Conseil fédéral n'a pas clairement défini le cercle des assujettis dans l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision.

La notion de "ménage commun" résulte de l'art. 42 al. 1 ORTV. En assimilant à la personne qui a déclaré le récepteur celles qui vivent en ménage commun avec elle ainsi que ses hôtes, l'art. 42 al. 1 ORTV fait de cette notion le critère central de l'assujettissement à la redevance de réception. Elle comprend les membres de la famille vivant ensemble et couvre les appareils de réception qu'ils utilisent, y compris dans une résidence secondaire, pour autant que cette dernière ne soit pas louée ou ne soit pas, selon les instances inférieures, occupée plus de six mois par année. Elle a donc pour effet de restreindre le cercle des personnes effectivement assujetties par rapport à celles qui auraient pu l'être selon la lettre de l'art. 55 al. 1 LRTV. En effet, cet article n'exclut pas prima facie de percevoir une redevance pour chaque personne "qui désire recevoir les programmes de radio et de télévision" sans tenir compte, le cas échéant, de l'usage commun de certains appareils de réception ou pour chaque récepteur. Une telle situation serait moins favorable aux intéressés et ne pourrait être gérée sans difficultés pratiques et travaux administratifs importants. Par conséquent, en faisant usage de la notion de ménage commun, qui limite le cercle des personnes assujetties au paiement de la redevance, le Conseil fédéral a trouvé un bon compromis pour la perception de la redevance (art. 55 LRTV) entre l'exigence d'un traitement égal (art. 8 Cst.) et les difficultés pratiques qu'engendreraient d'autres solutions. Ayant fait un usage proportionné de la marge d'appréciation que lui a délégué le législateur fédéral, le Conseil fédéral n'a pas violé la loi sur la radio et la télévision.

5.4 Le recourant soutient enfin que le Département fédéral, l'Office fédéral et Billag SA ne disposeraient d'aucune compétence législative pour interpréter la notion de "ménage commun", de sorte qu'ils ne sauraient exiger "une déclaration séparée lorsque [...](l'intéressé) passe trois nuits au plus par semaine dans un deuxième domicile et y exploite un appareil de réception plus de six mois par année".

Ce grief doit être rejeté. En effet, faire ménage commun signifiant pour le moins vivre sous le même toit d'une manière durable, le Département fédéral pouvait préciser à partir de quand il n'y a plus ménage commun et fixer la limite à six mois par année. Tel est en particulier la situation des étudiants qui, comme le recourant en l'espèce, vivent plus de la moitié de l'année ailleurs que dans leur famille. Dans cette hypothèse, il est logique de considérer qu'ils tiennent leur propre ménage. Cette interprétation reste par conséquent dans les limites des pouvoirs délégués par la loi.

Dès lors, il n'y a pas lieu de substituer à la notion de ménage commun celle de domicile, comme le souhaite le recourant. La notion de domicile n'est au demeurant pas univoque, le droit suisse connaissant diverses définitions du domicile selon qu'il s'agit du domicile politique, fiscal ou civil, ce dernier pouvant le cas échéant, être personnel à chaque époux (art. 23 CC).

5.5 Enfin quoi qu'en pense le recourant, l'art. 68 al. 2 de la nouvelle loi sur la radio et la télévision du 24 mars 2006 (FF 2006 3461, p. 3485) ne lui est d'aucun secours. Selon ce dernier en effet, il n'est perçu qu'une seule redevance de réception par foyer ou entreprise, quel que soit le nombre d'appareils. La notion de "foyer" fait référence à la notion de "ménage commun" du droit encore en vigueur, ainsi que cela ressort du Message du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (FF 2003 1425, p. 1491) et de l'art. 54 al. 1 du projet d'ordonnance ORTV (mis en consultation le 9 juin 2006), dont la teneur sur ce point est similaire à celle de l'art. 42 al. 1 ORTV.

6.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. La décision rendue le 28 juillet 2006 par le Département fédéral est confirmée. Succombant, le recourant 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 judiciaire de 1'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à Billag SA, à l'Office fédéral de la communication et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.
Lausanne, le 6 février 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: