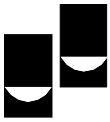
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-693/2008/caj/frv
{T 0/2}

Arrêt du 10 février 2009

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Marianne Ryter Sauvant, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

A._____,
recourant,

contre

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

Objet

émolument (concession de radiocommunication).

Faits :

A.

A.a A._____ est au bénéfice d'une concession de radiocommunication maritime pour l'utilisation du spectre des fréquences de radiocommunication par la station de navire (...). La durée de cette concession est en principe limitée à une année. Faute de résiliation par le concessionnaire avant le terme de la concession, cette dernière est généralement renouvelée automatiquement pour une année civile.

A.b Le 23 janvier 2007, l'Office fédéral de la communication (ci-après l'OFCOM) a perçu auprès de A._____, pour l'année 2007, les montants de 72 francs à titre d'émolument de concession de radiocommunication et 48 francs à titre de redevance.

Par lettre-type du mois de septembre 2007, portant en titre « Révision totale des émoluments de l'OFCOM et des redevances de concession de radiocommunication; répercussions sur la facturation des taxes 2008 pour les installations de navires ou de bateaux naviguant sur le Rhin et installations de radar à bord de bateaux servant à la navigation intérieure », cette autorité a informé les concessionnaires intéressés, dont A._____, de l'entrée en vigueur, le 1er avril 2007, de la nouvelle législation sur la radio et la télévision, ainsi que de la réglementation révisée sur les télécommunications; suite à ces modifications législatives, les ordonnances sur les émoluments correspondantes du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) devaient également être révisées. Elle a précisé que celles-ci entreraient vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 2008. Elle a notamment relevé que, pour les installations de navires ou de bateaux naviguant sur le Rhin et installations de radar à bord de bateaux servant à la navigation intérieure, la couverture des coûts engendrés par l'activité de régulation de l'OFCOM n'était pas atteinte; l'émolument qui serait perçu annuellement pour la gestion et le contrôle technique du spectre des fréquences serait dès lors adapté et se monterait à 144 francs, à compter du 1er janvier 2008.

B.

Par décision du 23 janvier 2008, l'OFCOM a renouvelé la concession de radiocommunication de A._____ pour l'année 2008. Suite aux

modifications des tarifs en matière de radiocommunication, il a en outre mis à sa charge un montant total de 192 francs, comprenant 144 francs à titre d'émolument de concession de radiocommunication et 48 francs à titre de redevance.

C.
C.a Par courrier du 1er février 2008, A._____ (ci-après le recourant) a interjeté recours contre la décision du 23 janvier 2008 de l'OFCOM auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Il a conclu implicitement à l'annulation de la décision attaquée en ce qui concerne le paiement de l'émolument de 144 francs.

Le 7 février 2008, le Tribunal administratif fédéral a accusé réception du recours et arrêté la composition du collège appelé à statuer.

Dans le délai prolongé, l'autorité inférieure a déposé sa réponse au recours et conclu à son rejet. Par courrier daté du 11 mai 2008, le recourant a confirmé les conclusions prises en son recours. Appelé à dupliquer à cette lettre, l'OFCOM a confirmé, le 3 juin 2008, la position retenue dans la décision incriminée.

Le 12 juin 2008, le Tribunal administratif fédéral a prononcé la clôture de l'échange d'écritures, d'autre mesures d'instruction demeurant toutefois réservées.

C.b Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.
1.1 Selon les art. 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), cette juridiction 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.

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est une unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Sa décision du 23 janvier 2008 satisfait aux conditions

posées par l'art. 5 PA. En outre, elle n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

1.2 Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (art. 22 ss, 48 et 50 PA), le recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il est donc recevable.

2.
Le présent litige porte d'une manière générale sur la question de savoir si l'autorité inférieure était en droit de mettre à la charge du recourant un montant de 144 francs à titre d'émolument de concession de radiocommunication pour l'année 2008, alors même que ce dernier n'était que de 72 francs jusqu'en 2007. La perception d'une redevance de concession de 48 francs n'est pas contestée par le recourant.

2.1 Dans son mémoire en saisine, le recourant a fait valoir en substance qu'il était abusif et arbitraire d'augmenter un émolument de 100% d'une année à l'autre. Il a de surcroît relevé que la seule justification donnée par l'OFCOM était que la couverture des coûts n'était pas atteinte; or, la plupart des plaisanciers ne naviguaient pas sur le Rhin, qui était une voie fluviale essentiellement commerciale.

Pour sa part, l'autorité inférieure a invoqué, dans sa réponse au recours, que le principe de la couverture des coûts devait être respecté en matière d'émoluments; or, pour les installations de navires ou de bateaux naviguant sur le Rhin et les installations de radar à bord de bateaux servant à la navigation intérieure, les coûts engendrés par son activité n'étaient pas couverts, jusqu'au 31 décembre 2007, par les émoluments perçus. Elle a dès lors retenu que l'augmentation de 100% de l'émolument concerné, imposée par les nouvelles prescriptions applicables en la matière, était tout à fait justifiée. Elle a également allégué que cette augmentation ne violait pas le principe de l'équivalence; il existait en effet un rapport raisonnable entre le montant de l'émolument et la valeur objective de la prestation administrative. De plus, elle a relevé que l'administré n'avait pas droit au maintien d'une législation, sauf garantie de situations acquises ou de droits acquis; or, en l'occurrence, il n'était pas question de droits acquis. Elle a enfin fait valoir que la norme fixant l'émolument par année à 144 francs n'était ni arbitraire, ni abusive.

Par lettre datée du 11 mai 2008, le recourant a pour l'essentiel insisté sur le fait que l'augmentation en cause était arbitraire et abusive.

Invitée à dupliquer à ce courrier, l'OFCOM a notamment répété que le fait d'avoir bénéficié d'un régime trop favorable pendant plusieurs années ne signifiait pas que le recourant pouvait se prévaloir d'un droit acquis.

2.2

2.2.1 Aux termes de l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC, RS 784.10), quiconque utilise le spectre des fréquences de radiocommunication doit être titulaire d'une concession.

L'autorité concédante perçoit une redevance sur les concessions de radiocommunication (art. 39 al. 1, 1ère phrase, LTC; sur la différence entre les notions de redevance et d'émolument, voir arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2033/2006 du 17 janvier 2008 consid. 3.3).

Par ailleurs, l'art. 40 al. 1 LTC énumère les prestations pour lesquelles l'OFCOM perçoit des émoluments administratifs couvrant ses frais. Les émoluments sont perçus pour couvrir les frais qu'impliquent les différentes tâches de régulation définies à l'art. 40 al. 1 LTC, exercées par l'OFCOM en raison de l'accès au spectre des fréquences par les divers concessionnaires. Un émolument est en particulier perçu pour la gestion et le contrôle technique du spectre des fréquences et des positions orbitales des satellites (art. 40 al. 1 let. e LTC).

Cet émolument doit être qualifié de taxe d'administration (Message du 10 juin 1996 concernant la révision de la loi sur les télécommunications, FF 1996 III 1361, 1379). Les taxes administratives visent à rétribuer une activité étatique qui est dépourvue en soi de valeur patrimoniale – ce qui est le cas de la surveillance et de la gestion du bien mis à disposition par l'acte de concession (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Vol. II, Neuchâtel 1984, p. 609 et les références citées; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. III, L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat, Berne 1992, ch. 7.2.4.1, p. 364).

2.2.2 Le montant des émoluments est fixé par le DETEC (cf. art. 41 al. 2, 1ère phrase, LTC). L'ordonnance sur les redevances et émoluments dans le domaine des télécommunications du 7 décembre 2007 (OREDT, RS 784.106), qui traite aussi bien de la perception des redevances de concession que de certains aspects des émoluments, prévoit également la compétence du DETEC pour fixer les tarifs des émoluments (cf. art. 1 al. 3 OREDT).

Le DETEC a promulgué une ordonnance applicable au cas d'espèce, qui réglemente uniquement la perception des émoluments relevant du droit des télécommunications. Il s'agit de l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur les tarifs des émoluments dans le domaine des télécommunications (Oémol, RS 784.106.12) (ordonnance du DETEC), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Cette ordonnance a remplacé l'ordonnance du DETEC du 22 décembre 1997 sur les émoluments dans le domaine des télécommunications (aOémol, RO 1998 517). L'émolument pour la gestion et le contrôle technique du spectre des fréquences, s'agissant de radiocommunications maritimes ou rhénanes et radars sur des bateaux de navigation intérieure, a été fixé, à compter du 1er janvier 2008, à 144 francs par année et par concession (cf. art. 17 al. 2 de l'ordonnance du DETEC). Selon l'ancienne réglementation (cf. art. 10 aOémol, RO 1998 520), l'émolument se montait à 72 francs.

2.3 En l'occurrence, le bien mis à disposition par la concession dont bénéficie le recourant est l'utilisation du spectre des fréquences de radiocommunication (cf. art. 22 ss LTC). La taxe litigieuse tend à rétribuer les activités de surveillance technique et de gestion du spectre des fréquences exercées par l'OFCOM. Le montant de l'émolument en cause perçu par l'autorité inférieure auprès du recourant est, conformément à sa décision du 23 janvier 2008, de 144 francs pour l'année 2008. L'OFCOM n'a fait qu'appliquer le nouvel art. 17 al. 2 de l'ordonnance du DETEC, en vigueur depuis le 1er janvier 2008.

3.
Cela étant, il sied de déterminer si l'augmentation de 100% de cet émolument ne contrevient pas aux principes de la couverture des frais (cf. infra consid. 3.2.1) et de l'équivalence (cf. infra consid. 3.2.2), même si le recourant ne s'en est pas prévalu expressément.

3.1 La fixation du montant des émoluments est de manière générale régie par les deux principes précités. Selon le principe de la couverture des coûts, le produit global des taxes doit correspondre aux dépenses du secteur administratif dans le cadre duquel l'activité ou la prestation publiques ont été fournies ou, à tout le moins, ne pas les dépasser sensiblement (cf. MOOR, op. cit., Vol. III, ch. 7.2.4.3, p. 368-369 et les références citées; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2033/2006 du 17 janvier 2008 consid. 4.3, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1150/2008 du 18 septembre 2008 consid. 6.3). Il n'est cependant pas exigé que seules soient prises en compte les dépenses afférentes au secteur d'activité dans lequel intervient concrètement la prestation administrative en cause. Est déterminant l'ensemble cohérent de tâches qui forment globalement un type de prestations. Cela a pour effet que certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement. Il peut ainsi y avoir à l'intérieur d'une branche des compensations d'un secteur à l'autre (MOOR, op. cit., Vol. III, ch. 7.2.4.3, p. 368).

Quant au principe d'équivalence, expression du principe de la proportionnalité, il prescrit que l'émolument ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport à la tâche effectivement exercée par l'autorité et rester raisonnable (ATF 128 I 46 consid. 4 et les réf. citées; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2033/2006 du 17 janvier 2008 consid. 3.4, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1150/2008 du 18 septembre 2008 consid. 6.6.2). Dans ce cadre, le recours à des forfaits est admissible et il n'est pas nécessaire que l'émolument perçu recouvre exactement le coût de l'activité déployée par l'autorité dans chaque cas précis (ATF 120 Ia 171 consid. 2a). La question de la proportion se résout au regard de plusieurs facteurs: l'intérêt du contribuable, l'importance de l'intervention étatique, les dépenses supportées par la collectivité publique, le caractère unique ou périodique de la taxe, etc. (GRISEL, op. cit., Vol. II, p. 612).

3.2 En l'occurrence, à l'aune de ces deux principes, le Tribunal de céans ne saurait s'écarter de la position retenue par l'autorité inférieure.

3.2.1 En effet, le fait d'avoir doublé le tarif de l'émolument litigieux n'apparaît pas contrevenir au droit, sous l'angle du principe de la

couverture des coûts. Bien au contraire, celui-ci devrait de cette façon être respecté.

Au vu du dossier, les diverses prestations fournies par l'OFCOM sont classées par groupe de produits. Le groupe 3 englobe les concessions de radiocommunication et installations. Il comprend tous les produits nécessaires à la réglementation de la mise sur le marché des installations de télécommunication et à l'octroi de concessions de radiocommunication. En fait partie l'élaboration des bases légales, des normes et prescriptions techniques, le traitement des différentes étapes des procédures de mise sur le marché des installations de télécommunication, l'octroi, le suivi et la surveillance des concessions de radiocommunication (y compris la planification, l'attribution et la surveillance des fréquences), ainsi que le contrôle du marché et l'application de procédures administratives et pénales administratives dans ce domaine (cf. pièces 5 et 6 du bordereau de pièces de l'autorité inférieure du 15 avril 2008).

Le taux de couverture des coûts s'agissant de ce groupe était de 52% pour l'année 2006 et de 56% pour l'année 2007. Plus particulièrement, si l'on tient compte uniquement du secteur des concessions pour radiocommunications nautiques, le taux de couverture était de 33% pour l'année 2006 et de 35% pour l'année 2007. Il est patent, et du reste non contesté, que la perception d'un émolument de 72 francs par année ne permettait pas de couvrir les frais afférents aux activités du groupe 3 et encore moins du seul secteur des concessions pour radiocommunications nautiques. Seul le tiers des coûts portant sur les prestations du secteur des concessions pour radiocommunications nautiques était couvert par le produit des émoluments. Dans de telles circonstances, il se justifiait de doubler la taxe de 72 francs. Cette augmentation s'inscrivait du reste dans une révision des différents émoluments de concession, en vue de respecter le principe de la couverture des frais, comme l'a d'ailleurs relevé l'autorité inférieure en sa réponse au recours. Il n'est au demeurant pas allégué que les émoluments perçus, s'agissant des activités du groupe 3, dépasseraient sensiblement la totalité des frais y relatifs et iraient ainsi à l'encontre du principe de la couverture des coûts. Le dossier ne contient de toute façon aucun indice pouvant l'étayer.

3.2.2 En outre, l'autorité de céans ne peut que retenir que le principe de l'équivalence est également respecté en l'espèce.

En effet, l'émolument concerné se monte annuellement à 144 francs, autrement dit à 12 francs par mois. Le rapport entre ce montant et la valeur objective de la prestation fournie par l'autorité inférieure apparaît raisonnable. Aucun élément figurant au dossier n'est de nature à démontrer que tel ne serait pas le cas. Il résulte en outre des différentes pièces du dossier que l'OFCOM doit assumer d'importantes tâches de surveillance, gestion et contrôle technique, pour assurer la qualité et la sécurité des communications. Il appert que cette autorité doit notamment établir le plan national d'attribution des fréquences, assigner les fréquences, prévenir les perturbations, prendre les mesures nécessaires en cas de perturbation. Il n'est de surcroît pas contesté que les agents responsables de ces tâches bénéficient d'une formation technique spécialisée. Au demeurant, il est avéré que l'intérêt du recourant à bénéficier de telles prestations est important.

4.
Reste encore à déterminer si la perception annuelle d'un émolument de 144 francs viole d'autres principes généraux du droit, telles l'interdiction de l'arbitraire (cf. infra consid. 4.1.2) et de l'abus de pouvoir (cf. infra consid. 4.2.2).

4.1
4.1.1 Une norme est arbitraire lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité (ATF 129 I 346 consid. 6, ATF 123 I 241 consid. 2b, ATF 110 Ia 7 consid. 2b). En d'autres termes, une loi est arbitraire lorsqu'elle n'a ni sens ni but, lorsqu'elle est incohérente et contradictoire, ou lorsqu'elle retient des critères dépourvus de pertinence ou de raison pour créer des distinctions dans le régime juridique applicable à des situations analogues ou pour assimiler des situations différentes, ou encore n'a aucun fondement sérieux et objectif (ATF 114 Ia 321 consid. 3a). Il ne suffit donc pas qu'une règle de droit apparaisse inopportune pour être qualifiée d'arbitraire; il faut bien plutôt qu'elle soit déraisonnable à tous points de vue (GRISEL, op. cit., Vol. I, p. 364).

4.1.2 En l'espèce, on ne saurait considérer que l'art. 17 al. 2 de l'ordonnance du DETEC est arbitraire. On ne voit pas en quoi cette disposition légale serait déraisonnable en tous points de vue. La modification de cette dernière disposition avait notamment pour but de

respecter le principe de la couverture des frais. Le recourant n'apporte du reste aucun élément propre à démontrer le caractère incohérent et contradictoire de cet article.

4.2
4.2.1 L'abus de pouvoir comprend un comportement arbitraire et une violation manifeste de certains droits et principes constitutionnels, tels que le droit à l'égalité, le droit à la protection de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (GRISEL, op. cit., Vol. I, p. 333).

4.2.2 En l'occurrence, le Tribunal de céans ne peut qu'écarter l'argument du recourant, selon lequel l'augmentation de l'émolument serait abusive. On ne comprend en effet pas en quoi le fait de modifier le tarif d'un émolument dans l'optique de respecter le principe de la couverture des frais peut constituer un abus du pouvoir d'appréciation. Le recourant ne fournit au demeurant aucun élément de nature à l'étayer.

Le recours doit dès lors être rejeté.

5.
Conformément à l'art. 63 al. 1 PA et à l'art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Dans le cas présent, les frais, fixés à 200 francs, doivent être mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà effectuée.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de 200 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de 200 francs.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (recommandé)
- au secrétariat général du DETEC (acte judiciaire)

Le président du collège : La greffière :

Jérôme Candrian Virginie Fragnière

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) soient remplies, le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :