Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-4755/2008/PAC/frv
{T 0/2}

Arrêt du 10 mars 2009

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège), Christoph Bandli, Marianne Ryter Sauvant, juges, Virginie Fragnière, greffière.

Parties

A._____,
recourante,

contre

Billag SA,
avenue de Tivoli 3, case postale, 1701 Fribourg,
première instance,

et

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

Objet

les redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A.
Par formulaire signé le 29 juin 2002, A._____ a informé Billag SA qu'elle possédait une radio depuis le 31 mai 2002, dans son appartement sis à (...). Ce formulaire mentionnait également qu'elle s'était déjà annoncée pour les redevances de réception de programmes de télévision.

Il appert, au vu du dossier, que les factures portant sur les redevances de réception de télévision et de radio, envoyées à l'adresse susmentionnée de A._____ ont été retournées par la Poste à Billag SA à compter du printemps 2003; faute d'en avoir pris connaissance, A._____ ne s'est plus acquittée du paiement desdites redevances.

Par formulaire signé le 16 février 2007, A._____ a déclaré à Billag SA qu'elle possédait un appareil de radio depuis le 13 février 2007, dans son appartement sis à (...).

En date du 26 juillet 2007, Billag SA a informé A._____ que, même si elle n'avait plus reçu de factures durant quelque temps, l'obligation de payer les redevances subsistait jusqu'à la fin du mois où elle avait annoncé ne plus disposer d'une télévision, singulièrement jusqu'au 28 février 2007. Elle lui a dès lors fait parvenir une facture portant sur le paiement des redevances de réception de télévision pour la période du 1er juillet 2003 au 28 février 2007 et de celles de radio pour la période du 1er juillet 2003 au 30 septembre 2007.

A._____ a répondu, par lettre du 2 septembre 2007, qu'elle ne possédait plus d'appareils de réception depuis l'année 2003 et qu'elle l'avait signalé par écrit à ce moment-là. Elle a rappelé qu'aucune facture ne lui était du reste parvenue depuis cette période et en a conclu qu'elle ne devait pas la somme réclamée.

Par décision du 7 février 2008, Billag SA a confirmé à A._____ son obligation de s'acquitter du montant de 1'857,45 francs mentionné dans sa facture (760,30 francs de redevances de réception de radio pour la période du 1er avril 2003 au 30 septembre 2007 et 1'102,15 francs de redevances de réception de télévision du 1er avril 2003 au 28 février 2007).

B.
Par envoi recommandé du 12 février 2008, A._____ a déposé un recours auprès de l'Office fédéral de la communication (ci-après l'OFCOM) contre cette décision. Ce dernier l'a rejeté en date du 1er juillet 2008.

C.
Le 12 juillet 2008, A._____ a informé l'OFCOM qu'elle souhaitait recourir contre cette décision, mais qu'elle ne savait pas exactement quand elle devait interjeter son recours étant donné les féries. En particulier, elle a demandé à l'OFCOM si, déposé avant le 30 août 2008, son recours le serait en temps utile.

Par courrier du 16 juillet 2008, en application de la réglementation sur la procédure administrative fédérale, l'OFCOM a transmis ce courrier, ainsi que sa décision du 1er juillet 2008 au TAF.

Le 17 juillet 2008, le TAF a accusé réception du courrier du 16 juillet 2008 et de son annexe. Il a ensuite expliqué à A._____ que les féries avaient pour effet de suspendre le délai de recours, de sorte que celui indiqué dans la décision du 1er juillet 2008 se trouvait prolongé de la durée desdites féries. Enfin, il a averti la recourante qu'une avance de frais de 500 francs lui serait demandée lorsqu'elle aurait introduit dans le délai un recours dûment motivé et portant les conclusions nécessaires.

Par courrier du 28 juillet 2008 à l'OFCOM et du 29 juillet 2008 au TAF, A._____ a indiqué que la précarité de sa situation financière ne lui permettait pas de payer l'avance de frais; elle tenait toutefois à expliquer en quoi elle estimait la décision du 1er juillet 2008 comme étant injuste. Elle a également précisé dans sa lettre adressée à l'OFCOM qu'elle *« ne voulait pas aller plus loin dans ce conflit »*.

Le 5 août 2008, l'OFCOM a fait parvenir au TAF le courrier du 28 juillet 2008 de A._____.

A la même date, le TAF a répondu en substance à A._____ qu'elle pouvait requérir l'assistance judiciaire partielle. Il a ajouté qu'une telle demande supposait toutefois qu'elle interjette recours; au cas où telle serait en définitive son intention, elle devrait déposer auprès du TAF,

un recours dans lequel elle demanderait à être dispensée du paiement des frais de procédure.

Par lettre du 27 août 2008 reçue le 29 août 2008, A._____ (ci-après la recourante) a déclaré expressément vouloir recourir au TAF contre la décision du 1er juillet 2008 de l'OFCOM. Elle a également requis implicitement le bénéfice de l'assistance judiciaire partielle. Par décision incidente du 13 novembre 2008, le TAF a admis la demande d'assistance judiciaire partielle de la recourante.

Invitée à répondre au recours, Billag SA a déposé sa prise de position datée du 18 décembre 2008 et conclu à son rejet. L'autorité inférieure en a fait de même en date du 19 janvier 2009. Le TAF a prononcé la clôture de l'échange d'écritures en date du 10 février 2009.

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

Droit :

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 attaqué 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 (TAF) 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 (art. 48 et suivants PA), elles sont remplies.

2.
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). Par ailleurs, aux termes de l'art. 8 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), applicable par analogie en droit public, 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).

3.

3.1 Dans un premier temps, il sied de déterminer quelle réglementation sur la radio et la télévision s'applique in casu.

3.2 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, aLRTV ci-après), 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, aORTV ci-après). 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-4344/2007 du 11 novembre 2008 consid. 2 et la référence citée).

3.3 En l'espèce, s'agissant de l'obligation de s'acquitter des redevances pour la période du 1er juillet 2003 au 31 mars 2007, 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. Quant à l'obligation de payer des redevances postérieurement au 31 mars 2007, il convient d'appliquer la nouvelle réglementation. La résolution de cette question n'est de toute façon pas déterminante, en ce sens que le nouveau droit ne fait que reprendre le système mis en place par les anciennes aLRTV et aORTV en cette matière (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).

4.
Cela étant, le litige porte sur la question de savoir si la recourante doit s'acquitter des redevances pour la réception de programmes de radio et de télévision à compter du 1er avril 2003 jusqu'au respectivement 30 septembre 2007 et 28 février 2007.

4.1 Dans la décision incriminée, l'OFCOM a retenu que la recourante était soumise à l'obligation de payer les redevances de télévision pour la période du 1er avril 2003 au 28 février 2007, ainsi que celles de radio pour la période du 1er avril 2003 au 30 septembre 2007. Il a relevé en particulier qu'il incombait à la personne soumise à ce régime d'annoncer par écrit à l'organe de perception les modifications des éléments déterminants l'obligation de payer; celle-ci ne disparaissait au plus tôt qu'à la fin du mois où le fait que les récepteurs n'étaient plus exploités ait été annoncé à l'organe de perception; or, le dossier ne contenait aucun courrier de la recourante du mois d'avril 2003, attestant qu'elle aurait cessé l'exploitation de sa radio ou de sa télévision.

Dans son courrier du 29 juillet 2008, la recourante a invoqué avoir informé Billag SA, par courrier du mois d'avril 2003, qu'elle ne posséderait à l'avenir ni télévision, ni radio. Elle a précisé que Billag SA ne lui avait pas dit que le courrier devait être envoyé en recommandé. Elle a enfin soutenu qu'elle n'avait reçu aucune facture depuis 2003 et que sa situation financière ne lui permettait pas de payer le montant litigieux.

Dans sa prise de position, la première instance a allégué, à l'instar de l'autorité inférieure, que la cessation de l'exploitation des appareils de réception ou tout autre événement pouvant justifier la fin de l'assujettissement à l'obligation de payer les redevances devaient être annoncés par écrit; dite obligation ne prenait fin que le dernier jour du mois où la cessation de l'exploitation des appareils avait été annoncée à l'organe de perception. Elle a ajouté que trois millions de ménages et d'entreprises étaient soumis à cette obligation; il s'agissait donc d'une administration de masse, qui l'obligeait à exiger de l'administré un devoir de collaboration très strict et une communication claire. Elle a également fait valoir que selon l'art. 8 CC, chaque partie devait prouver les faits qu'elle alléguait pour en déduire un droit, si la loi ne prescrivait le contraire; il appartenait dès lors à la recourante d'apporter la preuve de l'envoi du courrier d'avril 2003.

Dans la réponse au recours, l'autorité inférieure a en substance maintenu sa position.

4.2 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, arrêt du Tribunal fédéral 2A.200/2006 du 22 septembre 2006 consid. 2.3; art. 68 al. 1 LRTV). 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], art. 70 al. 1 LRTV), ce qu'il a fait à l'art. 44 aORTV (59 ORTV). Il lui incombe en outre de régler les modalités d'application (art. 68 al. 6 LRTV). Au surplus, il est autorisé à déléguer la perception des redevances de réception à une organisation indépendante (art. 55 al. 3 aLRTV, art. 69 al. 1 LRTV). 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, art. 65 al. 1 ORTV). Selon l'art. 41 al. 1 aORTV (art. 68 al. 3 LRTV), 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. Aux termes de l'art. 41 al. 2 aORTV (dans sa nouvelle teneur, en vigueur depuis le 1er août 2001 [RO 2001 1680]; art. 68 al. 3, 2ème phrase LRTV, art. 60 al. 1 ORTV), 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 (art. 68 al. 4 LRTV, art. 61 al. 1 ORTV) et se termine à la fin du mois au cours duquel la cessation de l'exploitation a été communiquée (art. 68 al. 5 LRTV). Il résulte ainsi du texte de cette disposition qu'une exonération rétroactive des redevances est exclue.

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 (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 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, faute de procéder à la communication, toutes les personnes payant la redevance restent soumises à l'obligation de s'en acquitter.

4.3 En l'occurrence, le Tribunal de céans ne saurait s'écarter de la position retenue par l'autorité inférieure et Billag SA.

En effet, la recourante a informé Billag SA qu'elle était en possession d'une radio depuis le 31 mai 2002 dans son appartement à Genève. Il ressort également du dossier que la recourante était déjà annoncée à ce moment-là pour les redevances de réception de programmes de télévision. La recourante s'est dès lors acquittée du paiement des redevances concernées auprès de l'organe d'encaissement. Elle a cependant cessé tout paiement dès le 1er avril 2003, motif pris qu'elle n'avait plus reçu de factures depuis cette période. En outre, elle a

allégué avoir informé Billag SA par écrit qu'elle ne possédait plus de récepteur, comme le prévoit du reste la législation applicable en cette matière (cf. supra consid. 3.2). Or, Billag SA a contesté avoir reçu un tel courrier de la recourante. Le dossier n'en contient d'ailleurs aucun. Dans la mesure où il appartenait à la recourante de prouver l'envoi de son courrier du mois d'avril 2003 (cf. supra consid. 2) et où elle n'est pas parvenue à le faire, il ne paraît pas que l'annonce de la cessation de l'exploitation de ses appareils ait bel et bien eu lieu. Dans l'appréciation des preuves, le Tribunal de céans ne peut que retenir que la recourante n'a pas prouvé la cessation de l'exploitation de ses appareils. Il y a lieu de considérer que la réception ultérieure de factures par la recourante n'aurait pas été un élément susceptible de la faire réagir. On ne saurait dès lors retenir que la recourante s'est valablement libérée de son obligation de paiement à compter du 1er mai 2003.

Par ailleurs, le fait que la recourante n'ait plus reçu de factures à partir du printemps de l'année 2003 ne constitue pas une circonstance de laquelle il y aurait lieu d'exciper une quelque exonération de l'obligation d'acquitter la redevance. Comme considéré ci-dessus (consid. 4.2), l'assujettissement à la redevance dépend des actes des particuliers qui doivent s'annoncer, respectivement annoncer qu'ils ne remplissent plus les conditions d'assujettissement. On ne voit pas dès lors ce que Billag SA aurait pu entreprendre de plus que ce qu'elle a fait.

4.4 L'autorité inférieure a dès lors exigé à bon droit le paiement des redevances de réception de programmes de radio et télévision depuis le 1er avril 2003, autrement dit depuis le moment où la recourante a cessé tout paiement. Elle lui a aussi imposé à juste titre le paiement des redevances de réception de télévision jusqu'au 28 février 2007, date qui correspond à la fin du mois au cours duquel la cessation de l'exploitation de la télévision a été communiquée (cf. pièce 2 du bordereau de la première instance daté du 18 décembre 2008, formulaire signé par la recourante le 16 février 2007). De même, il faut retenir que la recourante était contrainte de s'acquitter du paiement des redevances de réception de radio jusqu'au 30 septembre 2007; elle a en effet annoncé qu'elle ne possédait plus de radio le 2 septembre 2007 (cf. pièce 5 du bordereau de la première instance, décision du 7 février 2008), ce qui n'est au demeurant pas contesté.

Le recours doit donc être rejeté.

5.
La recourante ayant obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, il ne sera pas perçu de frais (cf. art. 65 al. 1 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité de première instance (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 1000230086/baj ; recommandé)
- au secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (Acte judiciaire)

La présidente du collège : La greffière :

Claudia Pasqualetto Péquignot Virginie Fragnière

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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 (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 :