Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-5977/2010

Arrêt du 15 décembre 2011

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Marianne Ryter Sauvant, Alain Chablais, juges,
Virginie Fragnière Charrière, greffière.

Parties

VTX Services SA, avenue de Lavaux 101, 1009 Pully,
représentée par Me Séverine Berger, avocate,
place Saint-François 5, case postale 7175,
1002 Lausanne,
recourante,

contre

Office de conciliation OMBUDSCOM, Bundesgasse 26,
3011 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Emoluments pour la proposition de conciliation.

Faits :

A.
Par décision du 22 juin 2010, l'office de conciliation ombudscom (ci-après: l'Ombudscom ou l'office de conciliation / l'office) a mis à la charge de VTX Services SA (ci-après: VTX) un émolument de 1'500 francs, plus 114 francs de TVA, soit 1'614 francs, pour l'établissement de la proposition de conciliation N° C3522 dans le litige qui l'opposait à A._____. Il précisait dans sa motivation qu'il s'agissait d'un cas *"normal"*, car les parties n'avaient pas réussi à se mettre d'accord et il avait été nécessaire d'établir une proposition de conciliation. Les émoluments se situaient par conséquent, d'après sa réglementation, entre 950 et 3'000 francs. L'Ombudscom a fixé le montant de cet émolument en tenant compte de la *"complexité moyenne"* du cas, de la *"valeur litigieuse commune"* et d'une *"charge de travail importante".*

B.
Le 23 août 2010, VTX (ci-après aussi: la recourante) a déposé un recours contre cette décision au Tribunal administratif fédéral. Elle a conclu à ne pas devoir payer l'émolument de 1'614 francs. De son point de vue, cette décision violait les principes de la légalité, de l'équivalence et la garantie de la liberté économique, ainsi que le règlement de l'Ombudscom. En outre, la demande de conciliation de A._____ aurait dû être refusée. En effet, elle n'avait pas été précédée d'une tentative crédible de conciliation. Elle était en outre abusive.

C.
Le 19 octobre 2010, le Tribunal administratif fédéral a suspendu la présente cause jusqu'à droit connu dans la cause A-6747/2008. Celle-ci traitait en effet de la même question juridique.

D.
Suite à l'arrêt rendu dans la cause précitée le 24 février 2011, le Tribunal administratif fédéral a prononcé la reprise de la procédure A-5977/2010 en date du 15 avril 2011.

E.
Invitée à reconsidérer éventuellement sa décision du 22 juin 2010, l'Ombudscom a, par décision du 10 mai 2011, mis à la charge de la recourante un émolument de 1'200 francs, plus 91.20 francs de TVA, soit 1'291.20 francs. Il a qualifié le cas de *"normal",* conformément à son règlement, dans la mesure où il avait dû soumettre aux parties une proposition de conciliation. A son sens, la complexité et la valeur

litigieuse du cas n'étaient pas ici les éléments les plus relevants pour la fixation de l'émolument. Le cas devait être considéré comme simple d'un point de vue juridique. La valeur litigieuse plutôt élevée n'influençait pas de manière sensible le montant de l'émolument. Cependant, il était plus difficile pour lui de garantir sa neutralité lorsqu'il devait élaborer une proposition de conciliation en se basant sur les seules explications et documents fournis par la cliente. En outre, la charge de travail de ce dossier avait été fortement accrue en raison du manque de collaboration du prestataire et du volume de correspondances échangées. Ce cas avait occasionné une soixantaine de courriers, courriels et téléphones entre le prestataire, la cliente et l'office, dont plus de vingt échanges entre le prestataire et l'office et pas moins de trente entre la cliente et celui-ci.

F.
Le 21 juillet 2011, la recourante a déposé des observations sur la décision de reconsidération de l'autorité inférieure. Elle a déclaré maintenir son recours. La nouvelle décision ne le rendait pas sans objet. Elle a repris en substance les arguments précédemment développés.

G.
Le 9 août 2011, l'Ombudscom a renvoyé le Tribunal administratif fédéral à l'argumentation figurant dans sa décision du 10 mai 2011. Il a en outre relevé que A._____ avait bel et bien tenté de trouver une solution à l'amiable avec VTX. Les conditions pour l'ouverture d'une procédure de conciliation étaient donc réunies.

H.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en cas de besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1. Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral (TAF), en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

1.2. Les factures n'ont, en principe, pas d'effet juridique direct et ne possèdent pas le caractère d'une décision. En l'espèce, l'office de

conciliation a fait parvenir à la recourante un courrier daté du 22 juin 2010 accompagné en annexe d'une facture. Cette lettre était désignée comme étant une décision "*automatique et sans signature"*, en avait la forme et indiquait quelles étaient les voies de droit. En outre, selon ces documents, la recourante devait s'acquitter d'un émolument de 1'614 francs. Le courrier et la facture y relative formaient bien en l'espèce une décision au sens de l'art. 5 PA (cf. arrêts du TAF A-4903/2010 du 17 mars 2011 consid. 1.1.1, ATAF 2010/34 consid. 1.2, A-979/2008 du 22 octobre 2008 consid. 1). Suite à l'arrêt du TAF du 24 février 2011 (cause A-6747/2008), l'Ombudscom a reconsidéré, en date du 10 mai 2011, sa décision du 22 juin 2010. Toutefois, le recours n'est pas devenu sans objet, dans la mesure où l'autorité inférieure n'a pas donné entièrement suite aux conclusions de la recourante. Le TAF continue donc à traiter le recours (cf. art. 58 al. 3 PA; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 3.46, ANDREA PLEIDERER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [édit.], Praxiskommentar VwVG, Zurich/Bâle/Genève 2009, ad art. 58 PA, n. 45 ss).

1.3. L'Ombudscom, en tant qu'organe de conciliation des télécommunications (cf. art. 12*c* al. 1 de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC, RS 784.10] et art. 42 al. 1 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les services de télécommunication [OST, RS 784.101.1]) est une autorité extérieure à l'administration fédérale statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public que lui a confiées la Confédération au sens de l'art. 33 let. h LTAF (cf. ATAF 2010/34 consid. 1.3, arrêt du TAF A-4903/2010 du 17 mars 2011 consid. 1.1.2; voir aussi sur cette notion l'arrêt B-2139/2009 du 10 novembre 2009 consid. 2). Aucune exception au sens de l'art. 32 LTAF ne trouvant au surplus application, le TAF est donc compétent pour statuer dans la présente cause.

La présente procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF).

1.4. Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 22 ss, 48, 50 et 52 PA) sont remplies en l'espèce, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

Le présent litige porte sur la question de savoir si l'autorité inférieure était en droit de mettre à la charge de la recourante un émolument de 1'200

francs, plus 91.20 francs de TVA, soit 1'291.20 francs, pour l'élaboration de la proposition de conciliation N° C3522.

3.
Cette question suppose au préalable de déterminer quelles dispositions traitant de la perception de cet émolument régissent le cas d'espèce.

3.1. A teneur de l'art. 12*c* al. 2 LTC, celui qui saisit l'organe de conciliation paie un émolument pour le traitement de sa requête et le fournisseur de services de télécommunication ou de services à valeur ajoutée supporte les frais de la procédure, déduction faite de cet émolument. L'art. 40 al. 1 let. c LTC prévoit de son côté que l'organe de conciliation perçoit des émoluments administratifs couvrant les frais de ses décisions et prestations pour la conciliation en cas de différend entre des utilisateurs et des fournisseurs de services de télécommunication.

L'art. 44 al. 1 OST a permis au conseil de fondation de l'Ombudscom de se doter d'un règlement portant sur les émoluments en date du 11 juin 2008. Celui-ci a été modifié en date du 11 septembre 2009, puis du 7 mai 2010. Ces modifications sont entrées en vigueur respectivement au 1er janvier 2010 et au 25 mai 2010. Le conseil de fondation a modifié une nouvelle fois, le 10 septembre et le 22 novembre 2010, le règlement portant sur les émoluments. Celui-ci est entré en vigueur le 1er janvier 2011 (publié sur le site http://www.ombudscom.ch).

Le Conseil de fondation a également arrêté un règlement de procédure en date du 11 juin 2008 sur la base de l'art. 44 al. 1 OST. Ce règlement a aussi subi des modifications en date du 10 septembre et 22 novembre 2010 et est entré en vigueur le 1er janvier 2011 (également publié sur http://www.ombudscom.ch).

3.2. Le droit applicable est en principe celui en vigueur au moment des faits (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2ème éd., Berne 1994, ch. 2.5.2.3, p. 170 ss, ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., Zurich 2010, n. 326 s.; arrêts du TAF A-2396/2007 du 15 août 2007 consid. 5 et les réf. citées et A-1778/2006 du 7 mars 2007 consid. 1.2). Les nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1er janvier 2011 ne devraient donc pas s'appliquer en l'espèce. L'art. 22 al. 1 du règlement de procédure du 10 septembre et 22 novembre 2010 prévoit d'ailleurs que les procédures de conciliation introduites avant la date d'entrée en vigueur d'une modification restent

soumises à l'ancienne version. Le règlement de procédure du 11 juin 2008 dans sa première version est donc applicable en l'espèce.

Quant au règlement portant sur les émoluments du 7 mai 2010 – sur lequel se fonde la décision de l'Ombudscom du 22 juin 2010 –, il prévoit à son art. 10 qu'il vaut également déjà pour les procédures de conciliation pendantes. De même, le règlement portant sur les émoluments du 19 septembre 2010 et 22 novembre 2010 s'applique également déjà pour les procédures de conciliation pendantes (cf. art. 13). La décision de reconsidération du 10 mai 2011 est basée sur le règlement du 19 septembre 2010 et 22 novembre 2010, entré en vigueur au 1er janvier 2011. Elle applique à priori l'art. 13 de ce règlement. La question de savoir si cet acte se fonde à bon droit sur le nouveau règlement peut toutefois être laissée ouverte. En effet, la teneur des dispositions déterminantes dans le cas d'espèce n'a pas changé.

4.

4.1. La recourante fait valoir que la demande de conciliation formée par A._____ n'a pas été précédée d'une tentative de conciliation crédible. L'ombudscom aurait donc dû la déclarer irrecevable.

L'autorité inférieure conteste de son côté cette appréciation des faits.

4.2. L'art. 45 al. 2 OST règle les conditions de recevabilité d'une requête en conciliation. Selon sa lettre a, une requête en conciliation n'est recevable que si la partie requérante a préalablement cherché une solution au litige auprès de l'autre partie (cf. à ce sujet arrêt du TAF A-8603/2010 du 23 août 2011 consid. 4.5 et la réf. citée). Le point 3.2.2 du règlement de procédure du 11 juin 2008, dans sa version 2010, reprend pour ainsi dire cette condition (voir aussi art. 5 al. 1 let. b du règlement de procédure entré en vigueur au 1er janvier 2011). Il prévoit ainsi qu'une procédure de conciliation ne peut être exécutée que si la demande de conciliation établit de manière crédible que la partie requérante a tenté, au préalable, de trouver une solution amiable avec l'autre partie.

4.3. En l'espèce, force est d'admettre que A._____ a cherché une solution au litige auprès de VTX, avant de saisir l'Ombudscom en date du 7 août 2008.

A._____ a informé son fournisseur de son souhait de ne pas renouveler son abonnement qui arrivait à échéance au mois de mai 2008,

par courrier du 25 mars 2008. VTX lui a répondu, par courrier du 31 mars 2008, que la résiliation devait se faire par écrit en respectant un préavis de trois mois avant la date d'échéance. Celle-ci étant le 31 mai 2008 et la lettre de résiliation lui étant parvenue fin mars 2008, A._____ devait donc payer son abonnement jusqu'au 31 mai 2009. La précitée a indiqué à son fournisseur qu'elle refusait de payer son abonnement pendant une année encore (cf. courrier du 29 mai 2008, compris dans la pièce 3 du bordereau de l'autorité inférieure du 21 juin 2011), bien avant le dépôt de sa requête en conciliation. Dans ce courrier du 29 mai 2008, elle a proposé à VTX d'accepter que son contrat soit résilié au 31 mai 2008 et donc de cesser ses paiements à cette date. Elle a fait valoir divers motifs, notamment le fait qu'elle était cliente auprès de VTX depuis 12 ans. Elle a aussi invoqué avoir résilié son contrat auprès de Swisscom. En outre, elle devait désormais payer un abonnement pendant une année, alors qu'elle ne bénéficierait d'aucune prestation de VTX. Par cette lettre, la cliente a bel et bien tenté de trouver une solution au litige avec son prestataire de services. Il en irait évidemment autrement si A._____ n'avait pris aucun contact avec son fournisseur ou si elle s'était bornée à lui communiquer son refus de payer sans aucune justification. VTX lui a du reste indiqué, par courrier du 6 juin 2008, refuser cette proposition. A son avis, il ne suffisait pas d'annoncer une coupure de ligne chez Swisscom pour que le contrat conclu avec le fournisseur de services de télécommunication soit résilié. Ce point figurait dans ses conditions générales.

5.

5.1. Par ailleurs, la recourante soutient que la demande de conciliation déposée par sa cliente est abusive.

5.2. L'art. 45 al. 2 OST prévoit à sa lettre c qu'une requête en conciliation n'est recevable que si elle n'est pas manifestement abusive. Dans le cas contraire, la procédure de conciliation prend fin avec le classement de la requête (cf. art. 45 al. 5 OST). Selon l'art. 49 al. 3, 2ème phrase OST, l'organe de conciliation peut renoncer à exiger un émolument lorsque la procédure de conciliation est ouverte de manière manifestement abusive par un client. Le règlement de procédure applicable ici fixe également les conditions que doit remplir toute demande de conciliation pour être recevable. Son chiffre 3.2.3 reprend pour ainsi dire ce que prévoit l'art. 45 al. 2 let. c OST. Selon ses termes, la demande de conciliation ne doit pas être déposée à des fins manifestement abusives.

5.3. Ces dispositions ne font que rappeler le principe de l'interdiction de l'abus de droit. Celui-ci fait partie des trois sous-principes formant la notion de bonne foi consacrée aux art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Il régit tant les rapports des particuliers face à l'Etat que les rapports des particuliers entre eux.

Selon la doctrine et la jurisprudence, il y a abus de droit lorsque l'exercice d'un droit subjectif apparaît, dans un cas concret, comme manifestement contraire au droit (MOOR, op. cit., vol. I, ch. 5.3.4, p. 434 s.; cf. arrêt du TAF A-6048/2008 du 10 décembre 2009 consid. 7.2.1). Tel est également le cas lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée (cf. ATF 131 II 265 consid. 4.2 et les réf. citées, 127 II 49 consid. 5a et les réf. citées). En d'autres termes, un administré commet un abus de droit, lorsqu'il détourne une institution juridique de son but, au profit d'intérêts qu'elle n'est pas destinée à protéger. Un tel comportement ne mérite pas la protection du droit (cf. ATF 119 Ia 227, 110 Ib 336 consid. 3a; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 69.16 consid. 2a et 2b/bb; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle et Francfort 1990, n. 77, p. 246 ss).

5.4. En l'espèce, la demande de conciliation déposée par A._____ ne doit pas être tenue pour abusive.

Dans l'arrêt du TAF A-6747/2008 du 24 février 2011, il s'agissait d'examiner si la perception d'un émolument de 1'494 francs (sans TVA) pour l'élaboration de la proposition de conciliation violait le principe de la légalité. Le litige qui opposait le fournisseur à son client portait aussi sur la question du respect du délai de résiliation du contrat de téléphonie par le client. Le TAF a retenu dans ce cas que la demande de conciliation n'était pas abusive (cf. consid. 7.3.1). La même conclusion s'impose en l'occurrence. Par ailleurs, même si VTX est dans ses droits, on peut comprendre que l'intéressée tente de trouver un arrangement au litige. Elle n'a en effet résilié son contrat qu'un mois trop tard. Sa négligence l'oblige à continuer ses paiements auprès de son fournisseur pendant 12 mois, alors qu'elle ne bénéficie plus d'aucune prestation. La sanction de son retard, même si elle est logique, peut paraître sévère.

6.

Il faut encore examiner si la perception d'un émolument de 1'291.20

francs pour l'élaboration de la proposition de conciliation viole, dans le cas d'espèce, le principe de la légalité.

6.1. Celui-ci est un principe constitutionnel inscrit à l'art. 5 al. 1 Cst. En droit des contributions publiques, il figure aux art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst. et a rang de droit constitutionnel indépendant (ATF 135 I 130 consid. 7.2, 132 II 371 consid. 2.1). D'après la jurisprudence, il en découle que la perception de contributions publiques – à l'exception des émoluments de chancellerie – doit être prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité. Elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution (ATF 130 I 113 consid. 2.2, 129 I 346 consid. 5.1 et les réf. citées; arrêts du TAF A-4620/2008 du 19 janvier 2009 consid. 3 et A-4116/2008 du 6 janvier 2010 consid. 4.1). Autrement dit, doivent être définis l'objet de la contribution – l'activité ou la prestation administrative à raison de laquelle la taxe est due –, le sujet – son débiteur –, les critères servant de base au tarif et le barème (MOOR, op. cit., vol. III, Berne 1992, p. 367, ch. 7.2.4.3 et la réf. citée).

6.2. Le TAF a déjà eu l'occasion de retenir que l'art. 40 al. 1 let. c et 12*c* al. 1 LTC indiquaient l'objet des émoluments que devait percevoir l'organe de conciliation (ATAF 2010/34 consid. 6.5.1). Par ailleurs, il a considéré dans cet arrêt que les règlements adoptés par l'ombudscom, dans leur version 2010, ne faisaient que reprendre pour l'essentiel le système prévu par l'art. 12*c* al. 2, l'art. 40 al. 1 let. c et l'art. 3 LTC, ainsi que par l'art. 44 al. 2 OST, s'agissant du débiteur et de l'objet de l'émolument litigieux. Ces règlements n'étaient pas contraires à la volonté du législateur.

Cependant, dans ce même arrêt, le TAF a ensuite estimé que l'art. 40 al. 1, 1ère phr. LTC ne constituait pas à lui seul une base légale suffisante pour ce qui était de la manière de calculer l'émolument contesté. Il était toutefois admis que d'autres principes – outre celui de la légalité – permettent d'empêcher l'autorité de percevoir un émolument trop élevé. Les principes de la couverture des frais et de l'équivalence étaient pour le cas d'espèce des moyens appropriés pour vérifier l'émolument contesté (ATAF 2010/34 consid. 8.4). Il sied également d'appliquer ces principes en l'occurrence.

6.3.

6.3.1. Selon le principe de l'équivalence, le montant de chaque émolument doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans les limites raisonnables (ATF 118 Ib 349 consid. 5 et les réf. citées; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: Zentralblatt [ZBl] 104/2003 p. 522 et les réf. citées). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause. Pour que le principe de l'équivalence soit respecté, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, volume I, Neuchâtel 1984, p. 611 et MOOR, op. cit., vol. III, p. 369). Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents. Le tarif de l'émolument ne doit pas en particulier empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (voir ATF 120 Ia 171 consid. 2a et la réf. citée). Des prestations analogues seront taxées identiquement (ATF 97 I 193), à moins que les intérêts qu'y ont les débiteurs soient substantiellement différents (ATF 103 Ia 80).

6.3.2.

6.3.2.1 Le TAF a déjà eu à se prononcer sur un cas similaire (arrêt du TAF A-6747/2008 du 24 février 2011 déjà cité consid. 7.3.1). La présente cause a justement été suspendue, afin qu'il soit statué en conformité de cet arrêt.

Dans celui-ci (cf. supra consid. 5.4), le TAF a retenu en substance que la perception d'un émolument de 1'494 francs pour l'élaboration de la proposition de conciliation dans un cas où la valeur litigieuse était de 51.80 francs violait le principe de la légalité, plus particulièrement le principe de l'équivalence. Le litige qui opposait le fournisseur de services de télécommunication et son client portait sur la question du respect du délai de résiliation. De façon plus précise, il s'agissait de déterminer si l'annonce du client auprès du nouvel opérateur de son choix était une condition qui devait être réalisée pour que la résiliation du contrat conclu avec le précédent soit valable. L'Ombudscom avait qualifié ce cas de *« normal »* et donc perçu un émolument se situant entre 950 et 3'000 francs (cf. art. 2 al. 2 du règlement portant sur les émoluments entré en

vigueur au 25 mai 2010 et aussi art. 2 al. 2 let. a du règlement entré en vigueur le 1er janvier 2011). Le TAF a toutefois considéré que la conciliation dont s'était chargé l'Ombudscom portait sur un cas simple d'un point de vue juridique. Sa résolution juridique – nécessaire pour pouvoir mener à bien une conciliation – ne devait pas occasionner un travail considérable. Il a ensuite examiné la proposition de conciliation. Il a exposé que l'Ombudscom y avait exposé les faits qui n'étaient pas complexes sur une vingtaine de lignes. Les considérations de l'Ombudscom s'étalaient sur une quarantaine de lignes. De l'avis de l'organe de conciliation, il n'était pas logique que la résiliation d'un contrat dépende du comportement du nouvel opérateur. Le fournisseur en cause n'avait certes pas confirmé au client la résiliation de son contrat. Toutefois, on ne pouvait pas en déduire qu'aucune résiliation n'était intervenue. Selon le TAF, l'élaboration d'une telle proposition ne nécessitait pas un travail important et devait à priori pouvoir se faire relativement rapidement. Par ailleurs, le fait que le fournisseur n'ait pas participé à la procédure de conciliation n'avait pas augmenté de façon significative la charge de travail de l'Ombudscom et ne pouvait justifier un émolument aussi élevé.

6.3.2.2 En outre, dans un arrêt plus ancien du 6 avril 2010 (ATAF 2010/34), le TAF a retenu que la perception d'un émolument de 1'700 francs (sans TVA), alors que la valeur litigieuse s'élevait à 560 francs, ne se trouvait pas dans un rapport raisonnable avec la valeur objective de la prestation. Le litige dont devait se charger l'organe de conciliation dans ce cas portait aussi sur la question du respect du délai de résiliation du contrat. Le TAF a souligné que les conditions générales du fournisseur réglaient la question du délai de résiliation du contrat en cause. En outre, ce type de questions se posait fréquemment. Le rapport annuel 2008 mentionnait d'ailleurs un cas similaire et indiquait comment il avait été résolu. La conciliation dont il s'agissait portait donc sur un cas simple d'un point de vue juridique. Sa résolution juridique – nécessaire pour pouvoir mener à bien une conciliation – ne demandait pas un travail considérable.

6.3.3. Il convient encore de considérer l'arrêt A-4903/2010 rendu le 17 mars 2011 et qui concernait quatre procédures de conciliation.

6.3.3.1 Dans cet arrêt (en son consid. 5.3.3), le TAF a considéré que la perception d'un émolument de 1'620 francs (sans TVA), dans le cas qui est décrit ci-après et qui a été qualifié de *"normal"*, ne violait pas le principe de l'équivalence (procédure de conciliation N° C8842). Il a retenu qu'au vu des pièces du dossier, l'Ombudscom avait dû examiner

différents aspects juridiques. Il avait dû consacrer un certain temps à cette analyse et à la rédaction de la proposition de conciliation qui avait suivi. D'un point de vue juridique, il n'était donc pas question d'un cas standard, contrairement à ce qui avait été retenu dans l'arrêt du 6 avril 2010 dont il est fait mention ci-dessus (cf. supra consid. 6.3.2.2).

Dans le cas ainsi visé dans l'arrêt du 17 mars 2011, le litige qui opposait le fournisseur et son client portait aussi sur la question de la résiliation du contrat. Le fournisseur proposait à son client d'accepter la résiliation moyennant le paiement de 422.25 francs. Il se posait en outre la question de la validité du contrat, dans la mesure où le client prétendait avoir été induit à contracter par le dol ("absichtlicher Täuschung") de son fournisseur. Le TAF a souligné que l'Ombudscom avait apprécié les faits et la situation juridique de façon approfondie. Son analyse s'étalait sur trois pages. Elle portait notamment sur l'examen des négociations entreprises par les parties. L'organe de conciliation était arrivé à la conclusion que le contrat existait, mais que le fournisseur n'avait pas respecté de façon satisfaisante son devoir d'information. Le contrat ne pouvait donc pas lier le client, étant donné que son consentement faisait défaut.

6.3.3.2 Dans ce même arrêt du 17 mars 2011 (consid. 5.3.4), le TAF a également considéré que la perception d'un émolument de 1'570 francs pour l'élaboration de la proposition de conciliation, dans un litige où le fournisseur était d'accord d'accepter la résiliation du contrat moyennant le paiement de 458.10 francs, respectait le principe de l'équivalence (procédure de conciliation N° C8861). Ici aussi, il s'agissait de déterminer si le contrat était valable et s'il avait été valablement résilié. En particulier, le litige portait sur le point de savoir si le client avait conclu le contrat sous l'emprise d'une erreur ou d'un dol. L'organe de conciliation avait également procédé à l'examen des négociations intervenues entre les intéressés. Le TAF s'est référé à l'argumentation développée pour le cas précédent, étant donné que les deux litiges étaient comparables. Seules l'issue de la procédure de conciliation et la valeur litigieuse étaient différentes.

6.3.3.3 Toujours dans cet arrêt (consid. 5.3.2), le TAF a en outre retenu que la perception d'un émolument de 650 francs (sans TVA), alors que le montant litigieux était de 450 francs, ne contrevenait pas au principe de l'équivalence (procédure de conciliation N° C9588). Le client contestait avoir conclu un contrat de 24 mois avec le fournisseur. Il souhaitait en tout cas s'en départir, mais refusait de devoir encore payer le montant,

notamment celui de 450 francs, que lui proposait le fournisseur. Le TAF a tenu compte du fait que l'Ombudscom avait consacré un certain temps à concilier les parties s'agissant du montant dont devait encore s'acquitter le client. L'Ombudscom avait dû en particulier rédiger un court rapport sur le déroulement de la procédure de conciliation. Le cas en cause ne nécessitait toutefois aucune analyse approfondie de la situation juridique ou de l'état de fait

6.3.3.4 En revanche, dans un cas où la procédure de conciliation portait sur le même état de fait que celui décrit au considérant précédent, le TAF a considéré que la perception d'un émolument de 650 francs, alors que le client contestait devoir encore s'acquitter de 75.35 francs, violait le principe de l'équivalence (procédure de conciliation N° C8036). En effet, l'Ombudscom n'avait fait que de proposer le paiement de ce montant au client, qui l'avait accepté et de clore la procédure, en qualifiant le cas de *"court"*. De façon plus précise, le travail de l'Ombudscom avait consisté en la lecture des pièces du dossier. Sur cette base, il avait ensuite rédigé la proposition de conciliation de trois pages, où il avait simplement repris la demande du client, ainsi que la prise de position du fournisseur telle qu'elle ressortait d'un courriel. Il avait enfin présenté sa proposition – qui était celle du fournisseur – et écrit en trois phrases le résultat de la procédure.

6.3.4. Le cas présent doit être examiné à la lumière des considérations du TAF qui viennent d'être évoquées ci-dessus.

6.3.4.1 En l'espèce, l'Ombudscom a perçu un émolument de 1'291.20 francs pour un cas qu'il a qualifié de *"normal"*. Le litige qui oppose VTX et A._____ porte également sur la question de savoir si celle-ci a valablement résilié son contrat. La conciliation dont s'est chargé l'Ombudscom, comme dans l'arrêt du TAF du 6 avril 2010 et du 24 février 2011, porte donc sur un cas simple d'un point de vue juridique. La résolution du litige opposant VTX et A._____ ne devait pas occasionner un travail considérable. Ce cas se distingue en particulier de deux des cas dont il est question dans l'arrêt du TAF du 17 mars 2011 (cf. supra consid. 6.3.3.1 et 6.3.3.2). En effet, on l'a vu, dans ceux-ci, outre la question du respect du délai de résiliation, il se posait celle de savoir si le contrat avait été valablement conclu, dans la mesure où le client faisait valoir qu'il avait été induit à contracter par le dol ou l'erreur.

En outre, à la lecture de la proposition de conciliation, le TAF constate que l'Ombudscom n'a fait que reprendre tels quels les faits exposés par

A._____ dans sa requête. Ce critère a également été retenu par le TAF pour juger du caractère raisonnable de l'émolument dans la procédure de conciliation N° C8036 (cf. supra consid. 6.3.3.4). Contrairement à ce qu'a retenu le TAF dans son arrêt du 17 mars 2011 s'agissant des procédures N° C8842 et C8861 (cf. supra consid. 6.3.3.1 et 6.3.3.2), on ne peut donc considérer que l'organe de conciliation a apprécié de façon approfondie les faits. L'organe de conciliation a ensuite fait part de ses considérations. Celles-ci se résument aisément en quelques lignes. L'Ombudscom retient que VTX a rendu attentive sa cliente, de sa propre initiative, aux conséquences de la déconnexion de sa ligne téléphonique auprès de Swisscom, tout en lui demandant de prendre contact avec elle au plus vite. Il a souligné que la cliente aurait pu prévenir VTX en même temps que Swisscom de son souhait de se déconnecter de la ligne en cause. VTX aurait ainsi pu attirer l'attention de A._____ à temps sur le délai de résiliation de trois mois. L'Ombudscom a en outre tenu compte du fait que VTX avait soumis deux propositions à sa cliente, afin qu'elle ne doive pas payer une prestation sans la recevoir. Il a aussi souligné que A._____ était une cliente de longue date et qu'elle reconnaissait ses torts. Enfin, il a proposé que A._____ ne paie que la moitié de la somme due à VTX, soit 280 francs. La rédaction d'une telle proposition ne constitue pas une charge de travail importante. Contrairement à ce qu'a considéré le TAF dans son arrêt du 17 mars 2011 (consid. 6.3.3.1 et 6.3.3.2), on ne saurait retenir que l'organe de conciliation a apprécié de façon approfondie la situation juridique. Le seul aspect juridique qui a été examiné, on le répète, est celui portant sur la question du respect du délai de résiliation de trois mois par le client. Une telle question juridique ne nécessite aucune analyse approfondie.

6.3.4.2 L'Ombudscom fait néanmoins valoir que le manque de collaboration du prestataire a fortement alourdi sa charge de travail.

Cette position ne peut être suivie. Les courriers en mains de l'Ombudscom au moment de l'élaboration de la proposition de conciliation lui permettaient de se prononcer sur le litige. En effet, A._____ a formé une demande de conciliation en produisant les courriers du 10, 25 et 31 mars, 29 mai et 6 juin 2008. Il en ressort clairement que VTX a rendu attentive sa cliente aux conséquences de la déconnexion de la ligne téléphonique auprès de Swisscom, tout en lui demandant de prendre contact avec elle au plus vite. Selon ces courriers, A._____ n'a pas résilié son contrat à temps et elle devait s'acquitter du paiement de son abonnement pour les 12 mois à venir. On y apprend aussi que VTX lui a proposé diverses alternatives pour ne pas devoir payer un certain

montant pour des prestations dont elle ne serait pas bénéficiaire. A._____ les a refusées.

Par ailleurs, contrairement à l'Ombudscom, on peut considérer que VTX s'est prononcée sur la requête en conciliation par courriel daté du 2 décembre 2008, en concluant à son irrecevabilité et en motivant celle-ci (cf. pièce 3.20 du bordereau susmentionné).

6.3.4.3 L'Ombudscom fait aussi valoir que le litige a occasionné une soixantaine de courriers, courriels et téléphones entre le prestataire, la cliente et l'office, dont plus de vingt échanges entre le prestataire et l'office et pas moins de trente entre la cliente et l'office, ce qui justifie le montant de l'émolument.

Pour l'essentiel, le dossier de l'Ombudscom contient les éléments suivants. Il renferme à priori une vingtaine de courriels échangés entre l'Ombudscom et A._____ et une dizaine entre celui-ci et VTX (cf. documents compris dans la pièce 3 du bordereau de l'Ombudscom du 21 juin 2011). Ces messages sont en principe sommaires et on peut donc en prendre connaissance ou y répondre rapidement. Dans ce dossier, il se trouve aussi la demande de conciliation (pièce 3.2), les courriers produits par la précitée évoqués ci-dessus (cf. supra consid. 6.3.4.1), ainsi que d'autres lettres (pièces 3.6, 3.8, 3.26, 3.27, 3.30, 3.44 et 3.51 du bordereau précité). Ces dernières sont très brèves et l'on sait rapidement de quoi il est question. On y trouve également la prise de position de VTX (pièce 3.20). L'examen de ces différentes pièces et la réponse aux divers courriels ne nécessitent pas d'y consacrer un temps important, pouvant justifier un émolument aussi élevé.

6.3.4.4 Par ailleurs, il faut certes reconnaître que la recourante a eu un certain intérêt à participer à la procédure de conciliation, même si elle prétend le contraire. Celle-ci n'a pas signé la proposition de conciliation. Elle y a toutefois finalement pratiquement adhéré de façon implicite en acceptant que sa cliente ne lui paie que 300 francs (cf. pièce 3.53 du bordereau précité). L'Ombudscom lui proposait en effet d'accepter la somme de 280 francs. VTX n'a donc pas eu à engager des poursuites. Son intérêt à cette participation doit toutefois être relativisé. La valeur litigieuse s'élève à 560 francs et la recourante a récupéré 300 francs alors que l'émolument est de 1'291.20 francs (TVA comprise). La perception d'un émolument aussi élevé pour un cas portant sur un cas similaire à celui en cause permet aux clients de faire pression sur les fournisseurs.

6.3.4.5 Au vu des éléments développés ci-dessus, un émolument de 1'291.20 francs pour une conciliation portant sur un tel cas ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec la valeur objective de la prestation. L'intérêt du fournisseur et le travail engendré par la requête en conciliation ne sont pas suffisamment importants. Le principe de l'équivalence est donc violé en l'espèce.

6.4. Vu l'issue du litige, il n'est pas nécessaire de déterminer si le principe de la couverture des frais est respecté en l'occurrence. Les autres griefs présentés par la recourante n'ont pas non plus à être examinés.

7.
Etant donné que l'émolument litigieux viole le principe de l'équivalence, le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

8.
Dans la mesure où la recourante obtient gain de cause et où aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 et 2 PA, art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'avance de frais de 800 francs sera restituée à la recourante.

Selon l'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 FITAF, la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. Les honoraires du représentant sont fixés, selon l'appréciation de l'autorité, en raison de l'importance et de la difficulté de l'affaire, ainsi que d'après le travail et le temps que le représentant a dû y consacrer. En l'occurrence, la mandataire a rédigé le mémoire de recours du 23 août 2010 et des observations datées du 21 juillet 2011. Elle n'a pas fourni de note de frais. En équité, il se justifie de lui allouer une indemnité de 2'500 francs.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis.

2.
La cause est renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 800 francs versée par la recourante lui sera restituée à compter de l'entrée en force du présent arrêt. La recourante indiquera au TAF un numéro de compte postal ou bancaire sur lequel cette avance pourra lui être versée dans les trente jours à compter de la réception du présent arrêt.

4.
Une indemnité de dépens de 2'500 francs est allouée à la recourante à la charge de l'autorité inférieure.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. facture n°102 de la proposition de conciliation N° C3522 ; Acte judiciaire)
– au DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège :	La greffière :
Jérôme Candrian	Virginie Fragnière Charrière

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 fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Ce délai ne court pas du 18 décembre au 2 janvier inclus (art. 46 al. 1 let. c LTF). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :