Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-2168/2007/moa/rmy
{T 0/2}

Arrêt du 18 novembre 2008

Composition

André Moser (président du collège), Jürg Kölliker, Beat Forster, juges,
Myriam Radoszycki, greffière.

Parties

A._____,
recourant,

contre

Billag SA,
avenue de Tivoli 3, case postale, 1701 Fribourg,
première instance,
Office fédéral de la communication (OFCOM),
rue de l'Avenir 44, case postale 1003, 2501 Bienne,
autorité inférieure.

Objet

Redevances de réception de radio et de télévision.

Faits :

A.
A._____, domicilié à (...), est propriétaire de la cordonnerie Y._____ sise à (...).

Dès le 1er janvier 1998, Billag SA, désigné comme le nouvel organe d'encaissement des redevances de réception des programmes de radio et de télévision, l'a assujetti au paiement de la redevance pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision à son domicile de (...) (n° de client [...]) ainsi que pour la réception à titre privé de la radio dans sa cordonnerie (n° de client [...]).

B.
En avril 1999, A._____ a annoncé à Billag SA, par téléphone, dans des circonstances ne ressortant pas clairement du dossier de la cause, qu'il détenait un téléviseur dans sa cordonnerie. L'organe d'encaissement l'a alors assujetti, à compter du 1er juin 1999, au paiement de la redevance pour la réception à titre privé de la télévision dans sa cordonnerie (n° de client 111 363 099).

C.
A._____ s'est acquitté de la totalité des redevances facturées par Billag SA.

D.
Par lettre recommandée du 1er juin 2006, A._____, soit pour lui son fils B._____, a déclaré à Billag SA qu'il considérait s'être acquitté à tort, depuis 1998, respectivement 1999, de redevances pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision dans sa cordonnerie, dans la mesure où il paie déjà à Billag SA, depuis le 1er janvier 1998, une telle redevance pour les appareils sis à son domicile de (...). Or selon la loi, la redevance est due « une seule fois par client ». Par ailleurs, il ferait un usage strictement privé desdits appareils. En conséquence, il a demandé à Billag SA d'étudier la possibilité d'un remboursement des sommes versées sans raison depuis des années.

E.
Par décision du 5 juillet 2006, Billag SA a suspendu au 30 juin 2006 l'obligation de A._____ de payer une redevance pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision dans sa cordonnerie. Elle n'est pas entré en matière au sujet de la demande de remboursement de l'intéressé. Elle l'a cependant prié de ne pas tenir compte de la facture de Fr. 112.60 relative aux mois de juillet à septembre 2006.

F.
Le 26 juillet 2006, A._____ a déposé un recours contre cette décision auprès de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), demandant le remboursement des paiements indus. A l'appui de son recours, il a affirmé qu'il avait été « mal renseigné » par le collaborateur de Billag SA en avril 1999, ce qui l'avait amené à déclarer, par erreur, le poste de télévision sis dans sa cordonnerie. Dès lors, selon lui, la redevance aurait été payée à tort depuis lors.

G.
Par décision du 22 février 2007, l'OFCOM a rejeté le recours de A._____. Il a considéré en substance que les pièces versées au dossier ne permettaient d'établir ni l'existence ni la teneur du renseignement, prétendument erroné, donné par Billag SA à A._____ lors de son inscription, de sorte que celui-ci n'était pas autorisé à invoquer sa bonne foi. Par ailleurs, ce dernier n'aurait pas apporté la preuve d'un usage strictement privé des appareils sis dans sa cordonnerie, de sorte qu'en principe, un assujettissement à la redevance à titre professionnel aurait été correct. L'OFCOM a toutefois renoncé à modifier la décision de Billag SA au détriment de A._____ et à lui demander le remboursement de la différence entre les redevances payées à titre privé et celles qui auraient dû être payées pour un usage professionnel. Enfin, la première communication écrite de ce dernier à Billag SA « annonçant une modification de l'exploitation de ses appareils de réception » daterait du 1er juin 2006, de sorte que A._____ était tenu de payer ses redevances jusqu'au 30 juin 2006 conformément à l'art. 44 al. 2 de l'ordonnance sur la radio et la télévision. Dès lors, ce serait à juste titre que l'intéressé aurait payé ses redevances jusqu'à cette date, de sorte qu'aucun remboursement de la part de Billag SA ne serait

envisageable.

H.
Le 22 mars 2007, A._____ (ci-après le recourant) a déposé un recours contre la décision citée auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Il a conclu à l'annulation, sans frais, de la décision attaquée et à l'admission de sa demande de remboursement portant sur les sommes payées indûment entre 1998 et le 30 juin 2006, soit selon son calcul, pour l'année 1998, quatre fois Fr. 13.75, soit un total de Fr. 55.-, et pour les années 1999 à juin 2006, la somme globale de Fr. 3'378.-, soit en tout Fr. 3'433.-. Il n'a toutefois fourni aucun justificatif de paiement.

Invités à se déterminer sur le recours, l'OFCOM et Billag SA ont conclu, dans leurs prises de position respectives du 5 juin 2007, au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, reprenant en substance les arguments contenus dans celle-ci.

Droit :

1.
Le Tribunal administratif fédéral (TAF) 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), pour autant qu'il n'existe pas de motif d'exclusion selon l'art. 32 LTAF (cf. art. 31 LTAF). Conformément à l'art. 33 LTAF, le TAF est notamment compétent pour traiter des recours contre les décisions des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées (let. d). L'OFCOM est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], sur renvoi de son art. 6 al. 4). La décision de cette autorité satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le TAF est compétent pour connaître du litige.

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

2.
Le TAF applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, n. 2.2.6.5). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le TAF définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). Ainsi, l'administré qui adresse une demande à l'administration dans son propre intérêt doit la motiver et apporter les éléments en sa possession permettant d'établir la preuve des faits dont il se prévaut (ATF 132 III 731 consid. 3.5; MOOR, op. cit., vol. II, n. 2.2.6.3). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1A; ATF 121 V 204 consid. 6c; décision du 5 décembre 1996 de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique, in JAAC 61.31 consid. 3.2.2).

3.
Dans un premier temps, il sied de déterminer quelle réglementation sur la radio et la télévision est applicable au présent litige, dans la mesure où la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40) est entrée en vigueur le 1er avril 2007.

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. Ainsi, en principe, le nouveau droit ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa mise en vigueur. La rétroactivité n'est admise qu'exceptionnellement (MOOR, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, n. 2.5.3 et la jurisprudence citée; arrêt du TAF A-2527/2006 du 15 octobre 2007 consid. 4; arrêt du TAF A-2255/2006 du 4 juillet 2007 consid. 3.1). En l'espèce, il n'y a pas lieu de s'écarter de la règle générale, de sorte que le litige doit s'apprécier à la lumière de l'ancienne loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991

(aLRTV, RO 1992 601) et de l'ancienne ordonnance du 6 octobre 1997 (aORTV, RO 1997 2903), en vigueur jusqu'au 31 mars 2007, dans la mesure où l'intégralité des faits de la cause s'est déroulée avant cette date. Au demeurant, la nouvelle loi, de même que son ordonnance du 9 mars 2007 (ORTV, RS 784.401), ne font que reprendre le système mis en place par l'aLRTV et l'aORTV en ce qui concerne l'obligation de payer les redevances (cf. 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 1491 et 1567 ad art. 76 du projet).

4.

4.1 Selon l'art. 55 al. 1 aLRTV, quiconque désire recevoir des programmes de radio ou de télévision doit en informer l'autorité compétente et s'acquitter d'une redevance de réception. Selon l'art. 41 aORTV, la redevance est due dès que la personne met en place ou exploite un appareil destiné à la réception de tels programmes. L'art. 44 al. 1 aORTV fixe le montant de la redevance mensuelle en distinguant la redevance pour la réception de la radio et de la télévision à titre privé et celle pour la réception des mêmes programmes à titre professionnel. L'art. 42 aORTV définit les notions de réception à titre privé et à titre professionnel : la réception est dite 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 est dite 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 (al. 2). Il n'est perçu qu'une seule redevance de réception par ménage ou par entreprise (FF 2003 1491; cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2A.528/2006 du 6 février 2007).

Aux termes de l'art. 41 al. 2 aORTV (dans sa teneur entrée en vigueur le 1er août 2001 [RO 2001 1680]), 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 et se termine à la fin

du mois au cours duquel la cessation de l'exploitation a été communiquée. Il résulte clairement 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 lorsqu'il exploite des appareils de réception de radio et télévision ainsi que lorsqu'il cesse cette exploitation ou lorsque se produit tout autre événement pouvant justifier la fin de l'assujettissement, ce qui, d'après la jurisprudence, n'est d'ailleurs pas particulier à cette réglementation (cf. arrêt du TF 2A.83/2005 du 16 février 2005, consid. 2.4). Enfin, conformément à l'art. 47 aORTV, si l'organe d'encaissement néglige de facturer les redevances de réception, les facture indûment ou commet une erreur de calcul, il procède au remboursement ou au recouvrement de la somme due (al. 1). Le délai de prescription est de cinq ans (al. 2).

4.2 En l'espèce, il n'est pas contesté que Billag SA a assujetti par erreur le recourant au paiement de la redevance pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision dans sa cordonnerie, ceci dès le 1er janvier 1998 (radio), respectivement le 1er juin 1999 (télévision), alors qu'il payait déjà la redevance pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision à son domicile.

Le litige revient à examiner si le recourant est en droit d'obtenir de Billag SA le remboursement des redevances versées jusqu'au 30 juin 2006 pour la radio et la télévision situés dans sa cordonnerie.

4.3 L'autorité inférieure ne nie pas l'erreur commise par Billag SA. Elle constate cependant que durant de nombreuses années, le recourant ne s'est pas opposé au paiement de la redevance facturée pour les appareils situés dans sa cordonnerie. La lettre de ce dernier du 1er juin 2006 constituerait sa première communication écrite annonçant une modification des éléments déterminant l'obligation de déclarer, au sens de l'art. 41 al. 2 aORTV. Une telle communication prenant effet seulement à la fin du mois au cours duquel la « modification » est annoncée, sans effet rétroactif possible (art. 44 aORTV), il n'existerait aucun motif pour que Billag SA procède au remboursement des redevances payées par le recourant jusqu'au 30 juin 2006.

Ce raisonnement ne peut être suivi. En effet, c'est à tort que l'autorité inférieure considère la lettre du recourant du 1er juin 2006 comme la « communication d'une modification des éléments déterminant l'obligation de déclarer ». Cette lettre, qui visait uniquement à dénoncer la facturation à double de redevances de réception par Billag SA durant plusieurs années, n'annonçait d'ailleurs aucun changement relatif à la situation personnelle ou aux appareils détenus par le recourant.

Il n'appartient pas au recourant d'assumer les conséquences de cette facturation indue, dont il a seulement tardé à se rendre compte. D'ailleurs, Billag SA disposait, au plus tard en avril 1999, de toutes les informations nécessaires relatives aux appareils détenus par le recourant sur son lieu de travail, sous réserve d'éventuelles investigations complémentaires que rien ne l'empêchait de mener à sa guise, notamment sur la question d'une éventuelle soumission du recourant à la redevance de réception à titre professionnel (cf. consid. 4.4 *infra*). Certes, la perception des redevances de radio et de télévision fait partie de ce qu'on appelle l'administration de masse, de sorte qu'on ne peut exiger de l'organe d'encaissement qu'il vérifie systématiquement l'ensemble des données fournies – ou non – par les usagers, dont on est en droit d'exiger une collaboration accrue (cf. arrêt du TF du 2A.621/2004 du 3 novembre 2004 consid. 2.2). Ceci vaut surtout pour les données que ceux-ci sont mieux à même de connaître et qui ont trait spécifiquement à leur situation personnelle. En effet, il s'agit là d'éléments que l'organe d'encaissement ne peut connaître, ou seulement au prix d'efforts qu'on ne peut précisément pas exiger de lui. L'obligation de collaborer ne délie cependant pas l'autorité administrative de toute charge (cf. MOOR, op. cit., vol. II, n. 2.2.6.3). L'autorité d'encaissement est en effet tenue d'établir les faits d'office (art. 12 PA; arrêt du TAF A-2257/2006 du 6 août 2007 consid. 3.1). Cela vaut *a fortiori* pour les faits qui ressortent déjà de ses propres fichiers. Certes, on imagine aisément que la transition entre le précédent organe d'encaissement et Billag SA au 1er janvier 1998 a été une lourde opération, vu le nombre de dossiers à transférer au nouvel organe. Billag SA aurait toutefois pu et dû se rendre compte que le recourant était déjà assujetti au paiement de la même redevance (à titre privé) pour la radio à son domicile, de sorte que sa taxation à double à ce titre, dès 1998, était manifestement injustifiée.

Ceci vaut également pour la redevance de réception à titre privé facturée au recourant dès le 1er juin 1999 pour le poste de télévision placé dans l'atelier de sa cordonnerie, déclaré à Billag SA par téléphone en avril 1999. A ce sujet, peu importe que l'on ne puisse plus reconstituer le contenu de ladite conversation téléphonique, au cours de laquelle, selon le recourant, Billag SA l'aurait mal renseigné. En effet, on sait que le recourant a parfaitement collaboré avec Billag SA en déclarant la télévision sise dans sa cordonnerie. C'est bien Billag SA qui a alors commis une erreur – qu'un simple contrôle dans ses fichiers aurait permis d'éviter – en décidant, sans raison valable, d'assujettir le recourant au paiement de la redevance de réception à titre privé pour cet appareil, alors que ce dernier était déjà assujetti à cette taxe, sous un autre numéro de client, pour la télévision détenue à son domicile.

4.4 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure soutient – de manière incompréhensible – que les redevances acquittées « ne couvraient pas l'utilisation des appareils de la cordonnerie du recourant », de sorte que ce dernier aurait dû être annoncé et soumis à l'obligation de payer la redevance pour la réception à titre *professionnel* s'agissant de ces appareils. Elle a toutefois décidé de renoncer, par souci d'équité, à réclamer au recourant le solde représentant la différence entre les redevances dues à titre professionnel et celles acquittées à titre privé, compte tenu du fait que ce dernier s'est « acquitté régulièrement et sans interruption du montant des redevances à titre privé » et du fait que « Billag SA aurait dû rectifier plus tôt les données inscrites dans le magasin du recourant, au moins lors de l'annonce de la télévision dans le courant de l'année 1999 ».

Si cela est vrai, il est alors permis de se demander pourquoi Billag SA n'a jamais assujetti le recourant au paiement de la redevance à titre professionnel, alors même qu'elle savait que ce dernier possédait des appareils de réception sur son lieu de travail. Si un tel élément avait pu passer inaperçu, dans le flot de ses dossiers, en janvier 1998, cette société aurait dû, dès la conversation téléphonique de son collaborateur avec l'intéressé au mois d'avril 1999, se rendre compte de son erreur et se poser la question d'un éventuel assujettissement du recourant à la redevance à titre professionnel. Or la question d'un tel assujettissement a été abordée pour la première fois par l'autorité

inférieure dans la décision attaquée. Cela étant, cette question, étrangère au présent litige, peut demeurer ouverte ici. Peu importe dès lors que l'autorité inférieure estime que le recourant a échoué à prouver qu'il était le seul à profiter des programmes de radio et de télévision dans son arrière-boutique et que ceux-ci ne peuvent être perçus de ses clients.

4.5 C'est donc de manière indue que Billag SA a encaissé auprès du recourant, entre le 1er janvier 1998 et le 30 juin 2006, une redevance pour la réception à titre privé de la radio et – dès le 1er juin 1999 – de la télévision dans sa cordonnerie. La demande de remboursement du recourant est donc bien fondée sur le principe (art. 47 al. 1 aORTV).

Le remboursement des sommes facturées indûment par Billag SA est soumis à un délai de prescription de cinq ans (art. 47 al. 2 aORTV). En l'espèce, le recourant a demandé le remboursement des redevances payées indûment dans un courrier daté du 1er juin 2006. On sait par ailleurs que la dernière facture réglée couvre la période du 1er avril au 30 juin 2006. Dès lors, le recourant a droit au remboursement des sommes versées durant la période allant du 1er juin 2001 au 30 juin 2006.

Reste à déterminer les montants à rembourser. A cet égard, on constate que le calcul contenu dans le recours est très difficile à suivre, tant il est imprécis, voire erroné. Ainsi, le recourant, qui n'a manifestement pas conservé les factures concernées, demande le remboursement d'une somme totale de Fr. 3'433.- correspondant aux montants facturés indûment par Billag entre 1998 et 2006, soit, pour 1998, quatre fois Fr. 13.75, donc un total de Fr. 55.-, puis, pour les années 1999 à juin 2006, la somme totale de Fr. 3'378.-, sans autre précision. Dans ses calculs, il semble se baser non pas sur les montants effectivement acquittés mais sur les montants de l'actuelle ORTV (art. 59), entrée en vigueur le 1er avril 2007. Ainsi, il allègue avoir payé en 1998 la somme trimestrielle de Fr. 13.75, alors que cette somme correspond en réalité au montant de la redevance *mensuelle* selon l'ORTV actuelle. Or à l'époque des faits, cette ordonnance n'était pas applicable, les redevances prévues par l'art. 44 aORTV (cf. également sa modification du 1er mai 2002, entrée en vigueur le 1er janvier 2003, RO 2002 3482) étant sensiblement inférieures.

Dès lors, sur la base du dossier, il est difficile, voire impossible pour le Tribunal de céans de vérifier les montants allégués par le recourant. Il convient donc, comme le permet l'art. 61 al. 1 PA, d'admettre partiellement le recours et de renvoyer le dossier à l'autorité inférieure afin qu'elle détermine les montants exacts payés par le recourant à Billag SA au titre de la redevance pour la réception à titre privé de la radio et de la télévision dans sa cordonnerie, du 1er juin 2001 au 30 juin 2006, et condamne Billag SA à leur remboursement au recourant.

5.

Le recourant conclut à ce que les frais du recours soient mis à la charge de l'Etat, subsidiairement de Billag SA, en raison de son erreur.

Selon l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont en règle générale mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci est déboutée partiellement, ces frais sont réduits. A titre exceptionnel, ils peuvent être entièrement remis. Tel est également le sens de l'art. 6 lit. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), selon lequel les frais de procédure peuvent être remis totalement ou partiellement à une partie lorsque pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause, il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de celle-ci.

En l'occurrence, on renoncera à faire participer le recourant aux frais de la procédure. En effet, le recours est bien-fondé dans son principe et n'est que partiellement rejeté, pour des motifs de prescription. Il paraît dès lors éqnuitable de dispenser le recourant des frais de procédure. Il convient par ailleurs de restituer à ce dernier l'avance de frais versée.

Selon l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais ne peut être mis à la charge des autorités inférieures. Il sera dès lors statué sans frais.

6.
Selon l'art. 7 FITAF, la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (al. 1). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (al. 2). En l'occurrence, il convient de renoncer à allouer des dépens au recourant, qui n'est pas représenté par un avocat et n'invoque pas de frais particuliers.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est partiellement admis.

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

3.
Il est statué sans frais et il n'est pas alloué de dépens.

4.
L'avance de frais de Fr. 500.- sera restituée au recourant une fois le présent arrêt devenu exécutoire, sur le compte que celui-ci communiquera à cet effet.

5.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...]; Acte judiciaire)
- à Billag SA (Acte judiciaire)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège : La greffière :

André Moser Myriam Radoszycki

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]). Ce délai est suspendu du 18 décembre 2008 au 2 janvier 2009 inclusivement (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 de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :