Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-2182/2009/
{T 0/2}

Arrêt du 21 décembre 2009

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Beat Forster, Jérôme Candrian, juges,
Yanick Felley, greffier.

Parties

A._____ et B._____ **Z.**_____,
recourants,

contre

Billag SA,
première instance,
Office fédéral de la communication OFCOM,
autorité inférieure.

Objet

Les redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A.
Par formulaire signé le 19 février 2008, A._____ Z._____ a informé Billag SA qu'il possédait une connexion ADSL depuis le 1er octobre 2007, à la rue du Comte-Géraud 7, 1213 Onex.

Ledit formulaire comportait la déclaration suivante: "M. Z._____ affirme qu'il n'écoute pas la radio par sa connexion Internet ADSL".

B. Billag SA l'a ensuite avisé dans une correspondance du 3 avril 2008 que les redevances de radio lui seraient facturées à compter du 1er novembre 2007.

Par courrier du 15 avril 2008 adressé à Billag SA, A._____ Z._____ et son épouse, B._____ Z._____, ont, du fait de pressions qui auraient été exercées sur eux par le collaborateur de Billag SA, invoqué ne pas avoir compris que le formulaire précité du 19 février 2008 était une inscription pour réception privée de la radio, ni n'avoir eu le temps de la réflexion "avant de signer ce contrat". Ils ont précisé que la date du 1er octobre 2007 ne correspondait pas véritablement à la première mise en service de l'ADSL, avant de confirmer la présence au domicile d'une connexion ADSL de base, d'un radio-réveil pour l'affichage digital de l'heure, d'une chaîne stéréo avec radio plombée, et d'une radio déconnectée dans la voiture. Ils ont ensuite soutenu ne jamais utiliser la connexion ADSL en question pour écouter la radio *via* Internet. Enfin, les époux Z._____, outre de renoncer aux services de Billag SA, ont annoncé ne vouloir payer aucune facture et supprimer à l'avenir l'ADSL au profit d'un système à la minute si Billag SA devait maintenir son obligation de payer des redevances de réception radio pour sa connexion Internet.

C. Le 23 mai 2008, Billag SA a envoyé aux époux Z._____ une communication sur les conditions de réception de programmes de radio à titre privé *via* Internet.

Sous pli chargé du 27 juin 2008, les époux Z._____ ont repris en substance les arguments de leur courrier du 15 avril 2008, insistant sur ce que, même en possession d'une connexion ADSL et d'un auto-radio, ils n'exploitaient pas ces moyens dans le but d'écouter la radio.

D. Le 5 juillet 2008, les époux Z._____ ont retourné à Billag SA la dernière facture qui leur avait été envoyée et dit rester dans l'attente de l'annulation de leur "contrat".

Le 24 juillet 2008, ils ont ensuite informé Billag SA de la résiliation de leur contrat au 31 juillet 2008, renonçant ainsi à la réception de la radio.

Par décision du 12 août 2008, Billag SA a alors constaté l'extinction au 1er août 2008 de l'obligation de payer la redevance.

E.
Le 18 août 2008, Billag SA a reçu un formulaire par lequel les époux Z._____ déclaraient ne pas recevoir la radio et la télévision à leur adresse.

Puis, ceux-ci se sont adressés le 23 août 2008 à l'organe de perception pour contester leur "inscription abusive" et confirmer leur résiliation au 31 juillet 2008.

Par courriel du 26 septembre 2008, les époux Z._____ ont ensuite reproché à Billag SA de n'avoir jamais obtenu de réponse s'agissant de leur "inscription abusive", et de ne pas avoir cessé la facturation de frais de rappel comme ils le lui avaient demandé.

Dans son courrier du 29 septembre 2008, Billag SA a accusé réception du courriel en question, ajoutant qu'il y avait lieu de lui indiquer si elle devait transmettre comme recours ce courriel à l'Office fédéral de la communication (OFCOM).

F. Par courriel du 14 octobre 2008, les époux Z._____ ont dit ne pas savoir à quoi faisait référence la décision du 12 août 2008 et demandé à l'organe de perception de transmettre leur recours à l'office compétent.

Le 16 octobre 2008, Billag SA a fait parvenir ce courriel à l'OFCOM pour que celui-ci dise s'il s'agissait là d'un recours contre sa décision du 12 août 2008.

G.
Par écriture du 13 janvier 2009, Billag SA a conclu au rejet dudit recours.

H. Par pli recommandé du 26 janvier 2009, l'OFCOM a fait parvenir aux époux Z._____ cette prise de position afin d'en prendre connaissance et, cas échéant, de lui faire parvenir leurs éventuelles remarques écrites dans un délai fixé au 10 février 2009.

Les époux Z._____ ont répondu par lettre du 6 février 2009.

Le recours a été rejeté le 31 mars 2009.

I.
Le 3 avril 2009, les époux Z._____ (ci-après les recourants) ont déféré cette décision au Tribunal administratif fédéral (TAF) et conclu à son annulation.

Invitée à répondre au recours, l'OFCOM (ci-après l'autorité inférieure) a conclu à son rejet le 14 mai 2009. Billag SA ne s'est quant à elle pas déterminée. Le TAF a gardé la chose à juger en date du 28 mai 2009, et laissé un délai au 26 juin 2009 pour observations finales éventuelles.

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 (TAF) 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 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 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; ATAF 2007/27 p. 315, 319 consid. 3.3).

3.
En substance, les recourants admettent la présence d'installations permettant la réception de la radio mais arguent ne jamais l'écouter, par conviction personnelle. Ils contestent ensuite la décision de Billag SA qui, rendue le 12 août 2009 puis confirmée par l'autorité inférieure le 31 mars 2009, les assujettit à neuf mois de redevance radio, du 1er novembre 2007 au 1er août 2008, et refusent de s'acquitter des frais de rappel facturés à ce titre. Ils se plaignent enfin de ne pas avoir pu s'exprimer oralement en la cause.

Le présent litige revient donc à déterminer si, d'une part, le droit d'être entendu des recourants a été respecté et si, d'autre part, l'autorité inférieure a correctement appliqué la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40) et l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401).

4.
Dès lors que le droit d'être entendu a un caractère formel et que sa violation entraîne l'admission du recours ainsi que l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès au fond (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa ; JAAC 68.30 consid. 3.1), il sied en premier lieu d'examiner ce grief.

4.1 Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment la faculté de s'exprimer sur les éléments pertinents avant que ne soit prise une décision touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2, ATF 127 III 576 consid. 2c, ATF 124 II 132 consid. 2b et la jurisprudence citée).

A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement (cf. au sujet de l'art. 4 aCst., l'ATF 122 II 464 consid. 4c ; Kölz/Häner, op. cit., n° 150 p. 53), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). Au surplus, la jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités).

4.2 En l'espèce, comme considéré ci-dessous (consid. 4), le fait que les recourants ont d'emblée admis, par écrit, la possession d'installations permettant la réception privée de la radio est, à lui seul, suffisant pour trancher la cause.

Force est donc de constater que le moyen tiré d'une prétendue violation du droit d'être entendu n'est pas fondé.

5.
D'après l'art. 68 al. 1 LRTV quiconque met en place ou exploite un appareil destiné à la réception de programmes de radio et de télévision (récepteur) doit payer 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).

5.1 La redevance de réception des programmes de radio et de télévision est due même si certains programmes étrangers ou nationaux ne sont pas captés ou de mauvaise qualité. Le droit en question est celui de la régale technique de l'Etat en matière de télécommunications. Les redevances sont par conséquent prélevées pour la détention d'un poste de radio ou de télévision apte à recevoir des programmes, indépendamment du fait de savoir si le détenteur du poste l'utilise et, dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2254/2006 du 31 mai 2007 consid. 4.2 et les réf. citées).

Le Conseil fédéral est chargé de fixer le montant de cette redevance (art. 70 al. 1 LRTV), ce qu'il a fait à l'art. 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. 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. 65 al. 1 ORTV). Selon l'art. 68 al. 3 LRTV, quiconque met en place ou exploite un récepteur doit préalablement l'annoncer à l'organe de perception de la redevance, soit en l'occurrence Billag SA.

5.2 Aux termes de l'art. 68 al. 3, 2ème phrase LRTV, la modification d'éléments déterminant l'obligation d'annoncer doit également être annoncée. Selon l'art. 60 al. 1 ORTV, les modifications des éléments déterminant l'obligation d'annoncer doivent être déclarées par écrit à l'organe de perception de la redevance. L'obligation de payer la redevance commence le premier jour du mois suivant la mise en place du récepteur ou le début de l'exploitation (art. 68 al. 4 LRTV) et prend fin le dernier jour du mois où les récepteurs ne sont plus exploités ni en place, mais pas avant la fin du mois où cet état de fait a été annoncé à l'organe de perception (art. 68 al. 5 LRTV, voir aussi art. 61 al. 1 ORTV). Il résulte ainsi du texte de cette disposition qu'une exonération rétroactive des redevances est exclue (arrêt du TAF A-4755/2008 du 10 mars 2009 consid. 4.2).

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

met en place ou exploite des appareils de réception radio ou cesse cette exploitation (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 débute, puis prend fin (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.621/2004 du 3 novembre 2004).

5.3 Le texte de l'art. 68 al. 1 LRTV exprime clairement l'idée que l'Etat ne veut ni ne peut contrôler si une personne donnée qui dispose des moyens nécessaires à la réception de programmes radiophoniques les écoute ou non. L'autorité inférieure considère ainsi à bon droit que quand bien même les recourants ont allégué ne pas écouter la radio dans leur appartement, le seul fait, admis *in casu* par les recourants, de mettre en place des appareils de réception radio dans un but autre que d'écouter la radio impliquait l'assujettissement à la redevance. Autrement dit, peu importe que celui qui possède un appareil de réception s'en serve ou non. Les considérations des recourants au sujet de leurs convictions personnelles, ou encore la référence à la proposition du Surveillant des prix de supprimer Billag SA ne s'avèrent donc ici pas pertinents.

S'agissant en particulier de l'ADSL, l'autorité inférieure précise que sont soumis à redevance les ménages qui disposent d'une telle connexion et d'un logiciel spécifique rendant la réception possible. C'est le lieu de constater que les recourants, au bénéfice d'une telle installation jusqu'au 31 mars 2009 n'allèguent aucunement l'absence de ce type de programme sur l'ordinateur familial. Quoi qu'il en soit, reste le radio-réveil, dont la seule présence dans le salon, indépendamment du fait qu'il serve uniquement à donner l'heure, justifie en elle-même l'application de l'art. 68 al. 1 LRTV.

Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure constate que, au moyen d'un formulaire signé le 19 février 2008, la mise en place d'une connexion ADSL était annoncée depuis octobre 2007, puis son retrait communiqué par courrier le 24 juillet 2008. Elle en conclut à juste titre, par application de l'art. 68 al. 4 et 5 LRTV, que la redevance pour la réception privée de la radio était effectivement due depuis le

1er novembre 2007 jusqu'au 31 juillet 2008.

A cet égard, le Tribunal de céans remarque que selon les dires des recourants eux-mêmes, avant de se retrouver au salon, depuis "des années", le radio-réveil était déjà utilisé dans une autre chambre. Cela signifie que, de manière quasi-certaine, les recourants auraient dû annoncer la mise en place d'un récepteur radio avant le 1er octobre 2007. L'on pourrait dès lors se demander si Billag SA n'aurait pas été légitimée à considérer que les recourants étaient déjà assujettis à la redevance avant cette date. Cette question sera toutefois laissée ouverte en l'espèce.

6.
Reste à examiner si des frais de rappel par 5 francs ont été indûment facturés aux recourants.

Selon l'art. 62 al. 1 let. a ORTV, l'organe de perception de la redevance peut facturer une indemnité de 5 francs pour rappel écrit, autant qu'il informe préalablement par écrit les personnes concernées de la perception de ces indemnités (art. 62 al. 2 ORTV). Comme son nom l'indique, le rappel attire l'attention sur l'existence d'un arriéré. Il intervient en l'absence de réaction du débiteur, réputé avoir oublié de s'exécuter une fois le payement devenu exigible. Cela étant, il ne fait pas sens d'adresser un rappel au débiteur qui, engagé dans une discussion avec l'organe d'encaissement, conteste la dette. Ainsi, lors d'une telle discussion, l'organe d'encaissement doit, en conformité de l'art. 62 al. 2 ORTV, informer par écrit le débiteur que, faute de poursuivre la discussion ou payer dans un délai déterminé, il se verra facturer des frais de rappel. De surcroît, l'administré qui sollicite une décision, au sens de l'art. 5 PA, ne saurait être pénalisé du fait de discussions ultérieures initiées par l'administration. En particulier, une fois cette décision demandée, il peut légitimement s'attendre à ne pas recevoir, avant son prononcé, des rappels concernant l'objet du litige, ni d'ailleurs avant l'échéance des délais pour recourir auprès de l'autorité inférieure ou du Tribunal de céans (arrêt du TAF A-1153/2009 du 12 novembre 2009 consid. 6.2.3), et pas davantage avant le prononcé du jugement sur recours de ces deux autorités (art. 39 et 55 al. 2 PA).

En l'espèce, suite à une communication de Billag SA, du 3 avril 2008, qui les remerciait de leur inscription et les informait de la facturation

proche de la redevance de réception radio dès le 1er novembre 2007, les recourants ont, par lettre du 15 avril 2008, exposé auprès de dite société plusieurs arguments. Arguments qui, selon eux, excluaient leur assujettissement à la redevance. Dans la même lettre, ils ont également communiqué à l'organe d'encaissement qu'ils ne payeraient dès lors pas la facture reçue le 7 avril 2008 et lui ont demandé de prendre position dans un prochain courrier. Il n'est pas trop difficile de déduire de la lettre précitée que les recourants ont ainsi requis une décision de non-assujettissement à la redevance, avec effet rétroactif au 1er novembre 2007. Cela étant, plutôt que de rendre une telle décision, au sens de l'art. 5 PA, l'organe d'encaissement a entrepris des discussions avec les recourants. Le 23 mai 2008, Billag SA leur a en effet envoyé une communication sur les conditions de réception de programmes de radio à titre privé *via* Internet. Malgré cela, le 17 juin 2008, elle leur a tout de même facturé des frais de rappel par 5 francs, avant de rendre une décision en bonne et due forme, le 12 août 2008. De surcroît, contrairement à ce que prévoit l'art. 62 al. 2 ORTV, la communication précitée n'a pas averti les recourants de futurs frais de rappels pour l'hypothèse où ils n'auraient pas répondu ou payé dans un délai déterminé. De sorte que, intervenant après le début de la procédure et avant son aboutissement, le rappel du 17 juin 2008 est inadmissible.

7.
Compte tenu de ce qui précède, le recours du 3 avril 2009 doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée, en ce sens que, depuis le 15 avril 2008, les frais de rappel au sens de l'art. 62 al. 1 let. a ORTV ne sont pas dûs par les recourants. Au surplus, l'autorité inférieure était en droit de confirmer la perception auprès du recourant de la redevance de réception de programmes de télévision du 1er novembre 2007 au 31 juillet 2008.

7.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 21 février 2008 [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). Si le recourant est débouté partiellement, ces frais sont en principe réduits. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des

autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2, 1ère phrase PA).

En l'espèce, les recourants succombent dans une très large mesure, à ce point qu'une réduction des frais de procédure est exclue.

7.2 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 nécessaires occasionnés par le litige (al. 1). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont normalement réduits en proportion (al. 2).

En l'occurrence, il convient de ne pas allouer de dépens aux recourants – qui ne sont au demeurant pas représentés par un mandataire professionnel – pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus (consid. 7.1.).

Le dispositif se trouve à la page suivante.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est partiellement admis. Les frais de rappel facturés depuis le 15 avril 2008 sont annulés.

2.
Le recours est rejeté pour le surplus.

3.
Aucune indemnité n'est allouée au titre de dépens.

4.
Les frais de procédure par Fr. 500.- sont mis à la charge des recourants et compensés avec l'avance de frais du même montant déjà versée par ceux-ci.

5.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Acte judiciaire)
- à l'autorité de première instance (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

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

La présidente du collège : Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot Yanick Felley

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, 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. Le mémoire doit 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 :