Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-5589/2014

Arrêt du 23 mars 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Claudia Pasqualetto Péquignot, Jürg Steiger, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B._____,
recourant,

contre

Billag SA,
Avenue de Tivoli 3, Case postale, 1701 Fribourg,
autorité de première instance,

et

Office fédéral de la communication OFCOM,
Rue de l'Avenir 44, Case postale 1003, 2501 Biel/Bienne,
autorité inférieure.

Objet

Redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A.

A.a B._____, né en (…), est annoncé auprès de l'organe suisse de perception des redevances de réception des programmes de radio et de télévision Billag, à un double titre. D'une part, il est enregistré, sous le numéro de client (…), pour la réception à titre privé de programmes de radio et de télévision depuis le 1er janvier 1998, à C._____ (adresse principale) ; et, d'autre part, sous le numéro de client (…), pour la réception à titre privé de programmes de télévision depuis le 1er novembre 2011, à D._____ (résidence secondaire).

A.b Le 7 janvier 2012, après avoir reçu le 7 décembre 2011 une facture relative à la redevance de réception à titre privé de programmes de télévision portant sur sa résidence secondaire (…), B._____ a fait valoir devant Billag qu'il avait été contraint fin 2011, pour des motifs professionnels, de prendre une résidence "professionnelle" à D._____. Il n'y passerait toutefois que trois nuits par semaine et s'acquitterait déjà de la redevance de réception à son domicile principal. Il y a dès lors vu une "double facturation" et a prié l'organe de perception d'annuler la facturation relative à sa résidence secondaire.

A.c Après un échange d'écritures, Billag a rendu le 16 avril 2012 une décision "relative à l'obligation de payer les redevances incombant aux résidents temporaires" et a confirmé la facturation des redevances de réception à titre privé de télévision relatives à la résidence secondaire de B._____. Non contestée, cette décision est entrée en force.

B.

B.a Constatant que les factures relatives à la résidence secondaire demeuraient impayées, Billag a adressé le 28 mai 2013 une réquisition de poursuite contre B._____ auprès de l'Office des poursuites du district de E._____ (l'Office des poursuites) pour les factures portant sur la période du 1er novembre 2011 au 31 décembre 2012 (soit 342 fr. 10), les indemnités de rappel (15 francs) et de poursuite (20 francs) et des frais de poursuite antérieurs (28 francs).

B.b B._____ a fait "opposition totale", le 1er juin 2013, au commandement de payer n° (…) délivré par l'Office des poursuites. Puis, le 11 juin 2013, dans un courrier adressé à Billag, il a repris les arguments invoqués précédemment à la décision du 16 avril 2012 et a réaffirmé son appréciation, selon laquelle il ne doit payer que les redevances de réception portant sur son domicile principal. Il a joint à son courrier une

impression papier du 3 janvier 2012 d'une page internet créée sur le site de Billag, intitulée "Le B.A.-BA des redevances de réception", et où il est fait mention que les "redevances de réception doivent être payées par ménage, non par appareil. Familles, couples ou personnes vivant dans un même ménage paient les redevances une seule fois […]".

B.c Par décision du 10 septembre 2013, Billag a levé l'opposition du 1er juin 2013 de B._____ dans la poursuite n° (…) et a prononcé la mainlevée définitive. Partant, Billag a considéré que l'assujetti avait l'obligation de payer les redevances de réception (342 fr. 10), pour la période du 1er novembre 2011 au 31 décembre 2012, des indemnités de rappel (15 francs) et une indemnité de poursuite (20 francs), soit une créance de 377 fr. 10 (frais de poursuite non inclus).

Le 6 novembre 2013, Billag a indiqué à l'Office des poursuites qu'il avait amorti le montant de 28 francs, correspondant à des frais de poursuite provoqués sans la faute de B._____.

C.
Le 1er septembre 2014, l'Office fédéral de la communication OFCOM a rejeté, dans la mesure où il était recevable, le recours déposé par B._____ contre la décision de Billag du 10 septembre 2013. Le dispositif de la décision a la teneur suivante :

> 1. Le recours de Monsieur B._____ est rejeté dans la mesure où il est recevable.
>
>   a. Monsieur B._____ doit payer les redevances de réception à titre privé pour la télévision du 1er novembre 2011 au 31 décembre 2012.
>
>   b. L'opposition faite contre la poursuite n° (…) de l'Office des poursuites du district de E._____ à (…) est donc levée pour les sommes suivantes :
>
>   - redevances de télévision pour les factures du 7 décembre 2011 et du 1er février 2012, pour une somme totale de CHF 342.10 ;
>
>   - frais de rappel de CHF 15.– ;
>
>   - indemnités pour poursuite de CHF 20.–.
>
> 2. Les frais de procédure de CHF 250.– de la présente décision incombent à Monsieur B._____ et doivent être payés dans les 30 jours.

D.
Le 29 septembre 2014 (date du timbre postal), B._____ (ci-après également : le recourant) a formé un recours contre la décision de l'OFCOM devant le Tribunal administratif fédéral. Il soutient qu'il est

absurde de percevoir à double des redevances de réception, soit en relation avec son domicile privé, d'un part, et "professionnel", d'autre part, et il prie le Tribunal de bien vouloir y mettre un terme.

E.
Les 7 et 11 novembre 2014, l'OFCOM (l'autorité inférieure) et Billag (l'autorité de première instance) se sont référés aux motifs contenus dans la décision du 1er septembre 2014. L'autorité inférieure a de plus conclu au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le 7 décembre 2014, le recourant a déposé ses observations finales et a maintenu les motifs de son recours.

F.
Les autres faits et argument de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.
1.1 La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal est compétent pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En l'occurrence, le prononcé attaqué satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision et n'entre pas dans le champ d'exclusion matériel de l'art. 32 LTAF. L'autorité inférieure, qui traite des recours interjetés en première instance contre les décisions de Billag (art. 69 al. 5 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision [LRTV, RS 784.40]), est en outre une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe I/VII de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). Elle constitue dès lors une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF.

1.3 Destinataire de la décision attaquée, qui le déboute de ses conclusions dans la mesure où elles étaient recevables, le recourant a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours s'avère ainsi recevable.

2.
Le Tribunal administratif fédéral examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Son analyse porte sur l'application du droit – y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation – et sur les faits – constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents –, ainsi que sur l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal 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. Il 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 (ATAF 2014/24 consid. 2.2).

3.
A teneur de la décision sur opposition de l'autorité de première instance du 10 septembre 2013, confirmée par la décision entreprise de l'autorité inférieure, le litige porte sur la mainlevée de l'opposition totale formée par le recourant dans la poursuite n° (…).

4.
Aux termes de l'art. 40 PA, les décisions portant condamnation à payer une somme d'argent ou à fournir des sûretés sont exécutées par la voie de la poursuite conformément à la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1).

4.1 A cet égard, l'art. 79 LP prévoit que le créancier à la poursuite duquel il est fait opposition agit par la voie de la procédure civile ou administrative pour faire reconnaître son droit. Conformément à l'art. 80 al. 1 LP, le créancier qui est au bénéfice d'un jugement exécutoire peut requérir du juge la mainlevée définitive de l'opposition. Sont assimilées à des jugements les décisions des autorités administratives suisses (art. 80 al. 2 ch. 2 LP).

Il en découle que, lorsque les prétentions objet de la poursuite frappée d'opposition relèvent du droit public, le créancier doit s'adresser aux autorités administratives, sous réserve du contentieux attribué aux juridictions civiles (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4898/2011 du 20 février

2012 consid. 5, A-3230/2011 du 8 novembre 2011 consid. 5.1 ; DANIEL HUNKELER, Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz, 2ème éd., 2014, n° 24 p. 322 ; DANIEL STAEHELIN, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, tome I, 2ème éd., 2010, n° 14 p. 605 ; ANDRÉ SCHMIDT, Commentaire romand, Poursuite et faillite, 2005, n° 20 ss p. 326).

4.2 L'autorité administrative, qui a la compétence de rendre une décision sur le fond, dispose également de celle de lever l'opposition du débiteur au commandement de payer. Ce pouvoir découle déjà de l'art. 79 LP, dont la teneur a été précisée par la modification du 16 décembre 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1997 (cf. ATF 134 III 115 consid. 3.2).

4.3 En vertu de l'art. 69 al. 1 LRTV, l'organe de perception (Billag) est assimilé à une instance administrative (ATF 130 III 524 consid. 1.2.3), au sens de l'art. 79 LP. Il a ainsi la compétence, non seulement de rendre une décision en matière de redevances, mais aussi d'écarter l'opposition pour permettre la continuation de la poursuite (ATF 128 III 39 consid. 3 s ; arrêt A-3230/2011 précité consid. 5.2 ; cf. STAEHLIN, op. cit., n° 15 p. 606).

5.
Avant d'examiner la régularité de la levée de l'opposition totale au commandement de payer formée par le recourant, le Tribunal entend rappeler les points de droit suivants.

5.1 Les redevances de réception sont des taxes de régale (cf. DENIS BARRELET/STÉPHANE WERLY, Droit de la communication, 2ème éd., 2011, n° 818 p. 246 ; PETER NOBEL/ROLF H. WEBER, Medienrecht, 3ème éd., 2007, n° 157 p. 450 et réf. cit.), soit des taxes dues pour le droit de se livrer à une activité faisant l'objet de la régale de la Confédération dans le domaine des télécommunications (ATF 121 II 183 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_195/2013 du 1er novembre 2013 consid. 4.1). Elles répondent au principe "un ménage, une redevance" (art. 68 al. 2 LRTV ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5726/2013 du 10 mars 2014 consid. 5.1). En vertu de ce principe, le nombre de récepteurs détenus à titre privé par l'assujetti ne joue aucun rôle : le montant à payer demeure le même qu'il détienne un, trois ou dix récepteurs (cf. BERTIL COTTIER, in : MASMEJAN/COTTIER/CAPT, Loi sur la radio-télévision [LRTV], 1ère éd., 2014, n° 13 p. 608 ad art. 68 ; BARRELET/WERLY, op. cit., n° 819 p. 246).

A l'art. 68 al. 6 LRTV, le législateur a ensuite délégué au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités d'application et lui a laissé une certaine marge d'appréciation quant à la définition du cercle des assujettis à la

redevance de réception. Sur cette base, le législateur délégué a édicté l'art. 58 al. 1 ORTV. Aux termes de cette disposition, la réception est dite à titre privé lorsque les programmes de radio ou de télévision sont reçus par la personne qui déclare le récepteur, par celles qui vivent *en ménage commun* avec elle, ainsi que par ses hôtes. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en faisant usage de la notion de "ménage commun", qui limite le cercle des personnes assujetties au paiement de la redevance, le législateur délégué a trouvé "un bon compromis", pour la perception de la redevance à titre privé, entre l'exigence d'un traitement égal (art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) et les difficultés pratiques qu'engendreraient d'autres solutions. Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé que, ayant fait un usage proportionné de la marge d'appréciation que lui a déléguée le législateur fédéral, le Conseil fédéral n'avait pas violé la loi sur la radio et la télévision (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2A.528/2006 du 6 février 2007 consid. 5.3, 2C_320/2009 du 3 février 2010 consid. 4.2). Depuis lors, cette jurisprudence a été reprise de manière constante par les autorités administratives et elle n'est pas contestée par la doctrine (cf. p. ex. COTTIER, op. cit., n° 8 p. 620).

Dès lors, comme le Tribunal fédéral l'a déjà rappelé, il n'y a pas lieu de substituer à la notion de ménage celle de domicile. La notion de domicile n'est au demeurant pas univoque, le droit suisse connaissant diverses définitions du domicile, selon qu'il s'agit du domicile politique, fiscal ou civil, ce dernier pouvant, le cas échéant, être personnel à chaque époux (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.528/2006 précité consid. 5.3).

5.2 Il s'ensuit que l'élément cardinal de l'assujettissement à la redevance à titre privé est le ménage. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, faire "ménage commun" signifie pour le moins vivre sous le même toit d'une manière durable (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.528/2006 précité consid. 5.4). Ainsi, par exemple, il est logique de considérer que les étudiants tiennent leur propre ménage, puisqu'ils vivent plus de la moitié de l'année ailleurs que dans leur famille (ib.). Si une résidence secondaire est occupée plus de la moitié de l'année, elle sera également considérée comme un ménage assujetti indépendamment de la résidence principale (cf. COTTIER, op. cit., n° 8 p. 621 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3863/2012 du 27 décembre 2012).

S'agissant plus particulièrement des domiciles "professionnels", à savoir des domiciles secondaires utilisés pour séjourner à proximité d'un lieu de travail, le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de confirmer, à plusieurs reprises, la pratique développée par Billag (cf. p. ex. arrêts du

Tribunal administratif fédéral A-1229/2014 du 23 juin 2014 consid. 5.3, A-6080/2011 du 28 janvier 2013 consid. 5.2.4, A-4192/2011 du 22 décembre 2011 consid. 4.4). Ainsi, l'obligation de s'inscrire et de payer les redevances pour la réception dans la résidence secondaire s'applique lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :

- des appareils de réception sont installés dans la résidence secondaire ;
- la résidence secondaire est occupée trois nuits ou plus par semaine (en plus du domicile principal) ; et
- la résidence secondaire est occupée durant plus de la moitié de l'année.

6.

6.1 Dans le cas particulier, il ressort clairement de la décision du 16 avril 2012 de l'autorité de première instance que le recourant est tenu de s'acquitter des redevances de réception à titre privé incombant aux résidents temporaires. Non contesté, le dispositif de cette décision s'impose à l'ensemble des autorités saisies de la même question et les points matériellement débattus ne sauraient l'être à nouveau à l'occasion du présent recours. Il appartenait, en effet, au recourant de recourir contre la décision du 16 avril 2012, s'il en était insatisfait, et il ne prétend au demeurant pas avoir été empêché de le faire.

Il s'ensuit que l'autorité inférieure a constaté, à juste titre, que l'autorité de première instance était en possession d'une décision administrative, exécutoire, soit la décision du 16 avril 2012, et qu'elle ne pouvait entrer en matière sur les griefs matériels du recourant portant sur cette décision entrée en force. Cette décision est de plus assimilée, conformément à l'art. 80 al. 2 ch. 2 LP, à un jugement exécutoire. Par décision de l'autorité administrative, on entend en effet de façon large tout acte administratif imposant péremptoirement à l'assujetti la prestation d'une somme d'argent à la corporation publique (cf. arrêt du Tribunal fédéral 5P.350/2006 du 16 novembre 2006 consid. 3). Une simple disposition prise par un organe administratif, revêtue de l'autorité administrative et donnant naissance à une créance de droit public suffit (cf. arrêt du Tribunal fédéral 5P.113/2002 du 1er mai 2002 consid. 2c). Il importe que l'administré puisse voir, sans doute possible, dans la notification qui lui est faite, une décision entrant en force, faute d'opposition ou de recours (cf. arrêt 5P.350/2006 précité). Tel est bien le cas de la décision du 16 avril 2012, puisqu'elle porte le titre "décision", le rappel de la pratique mentionnée ci-dessus de Billag, une subsomption et qu'elle contient l'énoncé des voies de droit, ainsi que du délai de recours.

Il en résulte que, forte de la décision du 16 avril 2012, l'autorité de première instance était en possession d'un titre de mainlevée, au sens de l'art. 80 LP.

6.2 Selon l'art. 59 ORTV, la redevance mensuelle pour la réception à titre privé, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise (2.5 %), s'élève à 23 fr. 84 pour la réception de télévision (soit 24 fr. 44, TVA comprise). L'organe de perception de la redevance peut, en outre, facturer les indemnités suivantes : 2 francs, pour un supplément pour chaque facturation trimestrielle ; 5 francs pour un rappel écrit et 20 francs pour une poursuite intentée à juste titre (art. 62 al. 1 ORTV).

Ainsi, sur la période du 1er novembre 2011 au 31 décembre 2012 (quatorze mois), le recourant devait s'acquitter de la somme de 342 fr. 10 (14 x 24 fr. 44 ; cf. factures des 7 décembre 2011 et 1er février 2012), des indemnités de rappel, par 15 francs (3 x 5 francs ; cf. rappels des 16 mars, 15 mai et 16 août 2012), et d'une indemnité pour la poursuite, par 20 francs.

6.3 La créance totale s'élève, donc, bien à 377 francs 10, montant pour lequel l'opposition du recourant a été levée à bon droit par prononcé de mainlevée définitive.

7.
Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

7.1 Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Dans le cas présent, les frais fixés à 800 francs seront mis à la charge du recourant. Ils seront entièrement prélevés sur l'avance de frais, du même montant, déjà effectuée.

7.2 Enfin, en tant qu'il n'obtient pas gain de cause, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] a contrario). L'autorité inférieure et l'autorité de première instance n'y ont elles-mêmes pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de 800 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils seront entièrement prélevés sur le montant de l'avance de frais déjà versé.

3.
Il n'est pas alloué une indemnité de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité de première instance (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège:	Le greffier :
Jérôme Candrian	Olivier Bleicker

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 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 :