Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.393/2002 /dxc

Arrêt du 23 juin 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Betschart, Hungerbühler, Müller et Merkli.
Greffière: Mme Ieronimo Perroud.

Parties
X._____,
recourante,

contre

Billag SA, case postale, 1701 Fribourg,
Office fédéral de la Communication,
rue de l'Avenir 44, case postale, 2503 Bienne,
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication,
3003 Berne.

Objet
exonération du paiement de la redevance radio,

recours de droit administratif contre la décision du 13 août 2002 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Faits:
A.
X._____, ressortissante suisse et française née en 1925, a quitté en 1989 la France - où elle avait toujours vécu et travaillé - pour s'installer à Schwellbrunn (AR). Le 4 septembre 2001 elle a déposé une demande, réitérée le 18 octobre suivant, d'exonération du paiement de la redevance radio auprès de Billag SA, organe indépendant d'encaissement des redevances de réception (cf. art. 48 de l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision [ORTV; RS 784.401]).
Par décision du 23 octobre 2001, Billag SA a rejeté la demande au motif que l'intéressée ne remplissait pas les conditions posées par l'art. 45 al. 2 ORTV.
Saisi d'un recours, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) l'a rejeté le 5 avril 2002, pour le même motif. Revenant en outre sur le courrier du 19 mars 2002 de X._____, qui l'informait qu'elle n'avait plus de radio, l'Office fédéral de la communication lui a communiqué qu'il incombait à Billag SA de rendre une décision formelle concernant la résiliation de la réception radio à titre privé, ce que cette dernière autorité a fait en date du 27 mars 2002, avec effet à partir de la fin du même mois.
B.
Le 12 avril 2002, X._____ a recouru contre la décision de l'Office fédéral de la communication auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: le Département fédéral).
Par décision du 13 août 2002, le Département fédéral a rejeté le recours. Il a relevé qu'en vertu de l'art. 45 al. 2 ORTV étaient exonérées de la redevance, sur demande écrite, les personnes ayant droit aux prestations AVS ou AI conformément à la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse,

survivants et invalidité (LPC; RS 831.30). Dans le cas d'espèce, la recourante - qui avait vécu et travaillé en France et s'était transférée en Suisse pour sa retraite - ne touchait qu'une rente française et n'était pas au bénéfice des prestations complémentaires AVS ou AI. Les conditions légales n'étant pas remplies, elle ne pouvait donc être exonérée.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Département fédéral du 13 août 2002. Ses arguments et ses moyens seront examinés ci-après, dans la mesure utile.
D.
Billag SA, l'Office fédéral de la communication et le Département fédéral concluent au rejet du recours.
Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 13 consid. 1a, 46 consid. 2a; 126 I 50 consid. 1 et la jurisprudence citée).
1.1 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 128 II 311 consid. 2, 259 consid. 1.2; 128 I 46 consid. 1b/aa).
Ces conditions sont remplies en l'espèce. La décision attaquée, qui se fonde sur la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), donc sur le droit public fédéral, a été prise par un département fédéral au sens de l'art. 98 lettre b OJ. Par ailleurs, aucun des motifs d'irrecevabilité des art. 99 à 101 OJ n'est réalisé en l'espèce; en particulier, l'art. 99 al. 1 lettre b OJ ne s'oppose pas au recours de droit administratif. Cette voie de droit est en effet ouverte contre les décisions particulières qui appliquent un tarif (ATF 116 V 130 consid. 2a; 109 Ib 308 consid. 1).
1.2 Au surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours est recevable en vertu des art. 97 ss OJ.
1.3 Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 56 consid. 2a). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 128 II 56 consid. 2b; 126 V 252 consid. 1a). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 127 II 264 consid. 1b, 8 consid. 1b; 125 II 497 consid. 1b/aa et les arrêts cités). Par ailleurs, l'autorité intimée n'étant pas une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral peut également revoir d'office les constatations de fait (art. 104 lettre b et 105 OJ; ATF 128 II 56 consid. 2b). En revanche, il ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ; ATF 127 II 297 consid. 2a).
1.4 La décision attaquée est fondée sur l'art. 45 al. 2 ORTV (entré en vigueur le 1er août 2001), selon lequel "sur demande écrite, sont exonérées de la redevance les personnes ayant droit aux prestations AVS ou AI conformément à la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité". Selon le Département fédéral, cette disposition doit être interprétée dans le sens que seuls les rentiers AVS ou AI au bénéfice de prestations complémentaires et, partant, ayant un revenu modeste, peuvent bénéficier d'une exonération. Dans le cas d'espèce, la recourante ne perçoit pas de prestations complémentaires: elle ne satisfait donc pas aux conditions légales donnant droit à l'exonération sollicitée.
De son côté, la recourante fait valoir qu'elle ne perçoit pas de rente AVS ou AI, car elle n'a jamais travaillé en Suisse. En outre, sa rente française est bien plus modeste qu'une rente suisse et ne lui permet pas de payer la redevance exigée.
1.5 Saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral peut examiner à titre préjudiciel la légalité et la constitutionnalité des ordonnances du Conseil fédéral. S'agissant d'une ordonnance dépendante prise en vertu d'une réglementation de niveau législatif, le Tribunal fédéral examine si le Conseil fédéral est resté dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi. Dans la mesure où la délégation législative n'autorise pas le Conseil fédéral à déroger à la Constitution, le Tribunal fédéral est également habilité à revoir la constitutionnalité des règles contenues dans l'ordonnance. Lorsque la délégation législative accorde au Conseil fédéral

un très large pouvoir d'appréciation pour fixer les dispositions d'exécution, cette clause lie le Tribunal fédéral. Dans un tel cas, celui-ci ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et doit se limiter à examiner si l'ordonnance sort manifestement du cadre de la délégation législative octroyée au Conseil fédéral ou si, pour d'autres raisons, elle apparaît contraire à la loi ou à la Constitution (ATF 122 II 193 consid. 2c/bb; 120 Ib 97 consid. 3a; 118 Ib 81 consid. 3b, 367 consid. 4).
1.6 En vertu de l'art. 164 al. 1 Cst., les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Selon la lettre d de ce même alinéa, appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives à la qualité du contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. Les éléments déterminants pour le calcul ainsi que pour une éventuelle exemption de la redevance de réception de radio et de télévision devraient donc être définis précisément dans une loi. Or, l'actuelle loi fédérale sur la radio et la télévision ne contient aucune disposition (explicite) traitant de cette question. L'art. 55 al. 1 LRTV mentionne uniquement que celui qui désire recevoir des programmes de radio et de télévision doit, entre autres, s'acquitter d'une redevance de réception. Les alinéas 2 et 3 de cette norme indiquent en outre qu'il incombe au Conseil fédéral de fixer le montant de la redevance, en tenant compte des besoins financiers et des autres possibilités de financement, ainsi que de régler les modalités d'application de la fixation du montant de la redevance. Les critères déterminants pour accorder une exemption de la redevance de radio et de
télévision sont donc fixés uniquement dans une ordonnance, soit à l'art. 45 ORTV, et non dans une loi fédérale, contrairement aux exigences de l'art. 164 al.1 let. d Cst. (cf. toutefois l'art. 191 Cst.). Dans de telles circonstances, la question pourrait se poser de savoir si cette exonération, introduite uniquement dans une ordonnance et concernant un cercle relativement large de personnes bénéficiant de prestations complémentaires, est effectivement couverte par l'art. 55 LRTV et, en outre, si elle ne conduit pas à une forme de subventionnement horizontal inadmissible. En effet, comme cela ressort du Message du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision, suite à l'introduction du nouvel art. 45 ORTV, quelques 110'000 à 120'000 personnes supplémentaires bénéficient de l'exonération; la diminution des entrées a donc dû être compensée par une hausse de 4,1 % (en vigueur dès 2003) de la redevance pour les autres assujettis, soit une augmentation du montant de cette dernière d'environ 20 fr. par an et par ménage concerné (FF 2003 p. 1425 ss, spéc. 1491 s.). Dans le cas d'espèce, il n'y a pas lieu d'examiner de façon plus approfondie cette question, laquelle n'est
pas déterminante pour l'issue du litige. Par ailleurs, on peut observer que, comme cela ressort du Message du 18 décembre 2002 cité plus haut, les nouveaux art. 76 al. 5 et 78 LTRV inscriront dans la loi des principes plus précis relatifs à la redevance de réception, notamment la faculté accordée au Conseil fédéral d'exempter certaines catégories de personnes du paiement de la redevance (cf. FF 2003 p. 1425 ss, spéc. 1567 s. et 1646 s.).
2.
2.1 Selon le Département fédéral, le but de l'art. 45 ORTV est d'exonérer de la redevance les personnes âgées ou invalides qui se trouvent dans une situation financière difficile, vu leurs revenus modestes, et ce afin de ne pas les priver de communication avec autrui. De l'avis de cette autorité, les personnes âgées ou invalides dépendent fortement des médias que sont la radio et la télévision; elles sont en général peu mobiles, vivent souvent en marge de la société et de ce fait ne communiquent pas ou plus avec autrui. La radio et la télévision leur permettent donc de continuer à suivre les événements au quotidien. Le Département concerné observe que, comme cela découle des alinéas 2 à 4 de l'art. 45 ORTV, seules les personnes ayant droit aux prestations complémentaires AVS ou AI conformément à la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité peuvent être exonérées. La recourante ne remplissant pas ces conditions légales, elle ne peut donc pas être exemptée de la redevance.
2.2 Avant la modification de l'ordonnance sur la radio et la télévision, entrée en vigueur le 1er août 2001, l'exonération de la redevance de radio et de télévision était régie par les art. 45 et 46 ORTV. Selon l'art. 45 al. 1 et 2 ORTV pouvaient être exonérées de la redevance, sur demande écrite, les personnes invalides à 50 % au moins, ainsi que les rentiers AVS, dont les revenus étaient modestes. Conformément à l'art. 46 al. 1 ORTV était considéré comme modeste un revenu inférieur aux cinq tiers du montant minimum annuel de la rente AVS simple. L'art. 46 al. 2 ORTV précisait qu'étaient considérés comme revenus tous les revenus au sens de l'art. 3c LPC. Cette dernière disposition était interprétée dans le sens qu'elle fixait de manière exhaustive les éléments à prendre en considération pour le calcul des revenus déterminants, en excluant certaines prestations mentionnées

à son second alinéa. En d'autres termes, les prestations complémentaires de l'AVS/AI et les prestations d'aide sociale ou à caractère d'assistance exclues des revenus déterminants par l'art. 3c al. 2 LPC n'étaient pas prises en compte ni pour la définition du revenu modeste ni pour celle du revenu déterminant.
2.3 Amené à se prononcer sur la constitutionnalité de ces dispositions, le Tribunal fédéral a observé, dans un arrêt non publié 2A.283/2000 du 5 janvier 2001, que la référence à un multiple du montant minimum annuel de la rente AVS simple, même si elle n'était pas en soi critiquable, avait cependant pour résultat indirect de traiter différemment les personnes âgées ou invalides de condition modeste selon qu'elles bénéficiaient ou non d'un revenu équivalent grâce aux prestations complémentaires. A cet égard, le Tribunal fédéral a observé que tous les rentiers qui touchent de telles prestations parce que leur rente AVS/AI est insuffisante pour couvrir leurs besoins élémentaires entraient en principe dans la catégorie des personnes ayant un revenu modeste. Cela résultait par ailleurs du Message du 21 septembre 1964 du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires de l'AVS/AI, où il était relevé qu'il était indispensable de créer un système de prestations sociales complémentaires, destiné à pourvoir les personnes les plus mal loties socialement d'un revenu minimum (FF 1964 II p. 706). Or le système de calcul de l'art. 46 ORTV s'écartait de ces considérations: se fondant sur la rente simple AVS, il ne
tenait pas compte du fait que cette rente variait selon la durée et le montant des cotisations et qu'elle pouvait être complétée ou non par des prestations complémentaires. Selon le Tribunal fédéral, le système de calcul en question ne correspondait donc pas au but de l'art. 45 ORTV, qui était précisément d'exonérer les personnes âgées ou invalides dont les conditions financières étaient difficiles. Ce système engendrait une inégalité de traitement entre deux rentiers aux ressources identiques, dont l'un était exonéré de la redevance en raison de la modicité de sa rente, alors que l'autre ne l'était pas, parce que sa rente dépassait le seuil des cinq tiers de la rente AVS simple. Or aucun critère objectif ne justifiait qu'un rentier qui avait cotisé davantage à l'AVS soit défavorisé. Selon le Tribunal fédéral, en définissant de manière trop restrictive les notions de revenu modeste et déterminant, l'art. 46 ORTV avait pour résultat que de nombreux rentiers AVS/AI, dont les ressources ne permettaient pas la couverture des besoins personnels minimums, ne pouvaient pas bénéficier de l'exonération de la redevance de réception, ce qui était contraire au principe de l'égalité de traitement contenu à l'art. 8 al. 1 Cst.
2.4 Suite à cet arrêt, le Conseil fédéral a modifié le 27 juin 2001 l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision, modification entrée en vigueur le 1er août 2001 (cf. RO 2001 p. 1680 ss). L'art. 46 ORTV a été abrogé et les alinéas 2 à 4 de l'art. 45 ont été modifiés. Le nouvel art. 45 ORTV prévoit maintenant que l'exonération est accordée aux personnes ayant droit aux prestations AVS ou AI conformément à la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (art. 45 al. 2 ORTV). Plus précisément, seules les personnes qui peuvent fournir une décision ayant force de chose jugée attestant de leur droit à percevoir des prestations complémentaires AVS ou AI (cf. art. 45 al. 4 ORTV) peuvent être exemptées. La question se pose donc de savoir si cette nouvelle réglementation viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 al. 1 Cst. (sur cette notion, cf. ATF 123 I 1 consid. 6a et les arrêts cités).
2.5 Si l'on admet que l'unique critère déterminant est le montant du revenu dont dispose un assujetti potentiel, on pourrait penser, à première vue, que l'art. 45 ORTV donne lieu à une inégalité de traitement car, à ressources identiques, certaines personnes (bénéficiant de prestations complémentaires) seraient exemptées et d'autres pas (pour rappel, arrêt non publié 2A.283/2000 du 5 janvier 2001, dans lequel le Tribunal fédéral avait justement mis en évidence une telle inégalité de traitement). En réalité, la solution choisie par le Conseil fédéral a été de réserver l'exonération - considérée comme une mesure de politique sociale - à un groupe social déterminé, soit les rentiers bénéficiant des prestations complémentaires AVS ou AI, c'est-à-dire les personnes dont les rentes ne suffisent pas à satisfaire les besoins vitaux minimums (cf. Message cité du 18 décembre 2002 in: FF 2003 p.1491). Avec ce système, une personne qui ne dispose que d'un revenu modeste mais qui, pour quelque raison que ce soit, ne perçoit pas de prestations complémentaires et ne fait donc pas partie dudit groupe social, ne peut bénéficier de l'exemption. On ne saurait toutefois d'emblée en déduire une inégalité de traitement inadmissible; le système social
comporte en effet d'autres correctifs - par exemple des prestations d'assistance ou de l'aide sociale - qui permettent de tenir compte des circonstances particulières. On peut dès lors affirmer que le système querellé apporte une réponse adéquate pour la grande majorité des cas qui se présentent et qu'il n'empêche pas que certaines situations particulières soient dûment prises en compte par d'autres règlements à caractère social. Il est vrai que le système instauré est schématique et qu'il présente certaines rigueurs inhérentes à tout système d'exonération.

Toutefois, cela ne suffit pas pour considérer qu'il donne lieu à des résultats heurtant le principe de l'égalité de traitement (voir par analogie, la jurisprudence développée en matière fiscale, cf. ATF 120 Ia 329 consid. 3; 110 Ia 7 consid. 2b). Il faut voir ensuite que la solution choisie a l'avantage de la simplicité, ce qui constitue une exigence pratiquement indispensable pour un système d'exonération à grande échelle et dont la mise en oeuvre incombe à un organe tiers chargé de l'encaissement. Ainsi, ce dernier peut se prononcer sur une demande d'exonération sans devoir procéder lui-même à des calculs dispendieux ou entreprendre des mesures d'instruction compliquées sur
la situation financière des personnes concernées, ce que, pratiquement, il ne serait pas à même de faire. Il y a lieu ensuite de relever que si l'on se fondait uniquement sur un critère financier, c'est-à-dire si l'exonération devait être accordée à toute personne disposant d'un faible revenu, le seul critère de décision qui, pratiquement, pourrait entrer en ligne de compte serait la taxation fiscale, comme c'est le cas pour les subventions accordées pour le paiement des primes de l'assurance-maladie. Or, outre le fait que cette solution n'est pas sans faille (si l'on pense aux personnes qui, sans déclarer de revenus, ne sont néanmoins pas nécessiteuses), la surcharge de travail administratif engendrée par cette façon de procéder, si elle est justifiée s'agissant du paiement des primes d'assurance-maladie, qui sont non seulement élevées mais également obligatoires pour tous, apparaît totalement disproportionnée vu le montant relativement bas de la redevance de radio et de télévision en jeu. Le fait de choisir un système d'exonération fondé sur la perception de prestations complémentaires AVS ou AI repose donc sur des motifs objectifs et, partant, admissibles. Le principe de l'égalité de traitement contenu à l'art. 8 al. 1 Cst. est
donc respecté.
3.
3.1 La recourante s'est établie en Suisse en 1989 et a demandé à être exemptée de la redevance radio en octobre 2001. A cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'art. 41 ORTV, quiconque entend bénéficier, entre autres, des programmes radio, a l'obligation de s'annoncer de son propre gré, ce que la recourante n'a pas fait en 1989. Par ailleurs, elle ne remplit pas - ce qu'elle ne prétend d'ailleurs pas - les conditions posées par l'art. 43 ORTV pour être exemptée de l'obligation de s'annoncer. Il y a lieu également de souligner qu'en vertu de l'art. 44 al. 2 ORTV, l'obligation de verser la redevance commence le premier jour du mois qui suit la mise en service du récepteur et qu'en application de l'art. 45 al. 3 ORTV, si la demande d'exonération est approuvée, l'obligation de payer la redevance prend fin le dernier jour du mois au cours duquel ladite demande a été déposée. Une exonération rétroactive n'étant ainsi pas prévue par la loi, la recourante reste soumise au paiement de la redevance pour la période allant de son installation en Suisse en 1989 jusqu'au mois d'octobre 2001. A cet égard, il convient d'observer que selon l'art. 40 al. 1 ORTV, le droit au recouvrement de la redevance se prescrit par cinq ans, le
délai courant à compter de l'exigibilité de cette dernière. L'objet de la présente affaire ne concerne donc que la période allant de la fin du mois d'octobre 2001 jusqu'à celle du mois de mars 2002; à ce moment-là en effet, la recourante a résilié sa réception radio à titre privé (cf. décision de Billag SA du 27 mars 2001). Enfin, il convient de préciser que le présent jugement ne porte que sur l'exonération de la redevance de radio.
3.2 Même si la recourante ne touche qu'une rente française, il y a lieu de relever que, suite à l'entrée en vigueur le 1er juin 2002 de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (lequel coordonne à son Annexe II les systèmes de sécurité sociale), elle peut prétendre aux prestations complémentaires prévues par la législation suisse aux mêmes conditions que les personnes bénéficiant d'une rente de l'assurance-vieillesse suisse (cf. Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE in: FF 1999 VI p. 5440 ss, en particulier n. 273.233.2 p. 5646 s.). C'est une raison supplémentaire pour considérer que le système choisi par le Conseil fédéral est adéquat, dans son principe. Il est vrai que l'objet du litige se réfère à une période précédant l'entrée en vigueur dudit Accord sectoriel, qui court de la fin du mois d'octobre 2001 jusqu'à celle du mois de mars 2002. Il n'est toutefois pas exclu que déjà à ce moment-là, la recourante aurait pu être traitée comme si elle était titulaire d'une rente suisse (cf. art. 2 al. 2 let. c LPC) et donc bénéficier déjà, si les conditions étaient
satisfaites, de prestations complémentaires. Toutefois, il lui appartenait - et il lui appartient d'ailleurs toujours - d'entreprendre les démarches nécessaires à cette fin, soit de déposer auprès de l'autorité compétente une demande d'octroi de prestations complémentaires, ce qu'elle n'a pas fait. A cet égard, on peut observer que dans la décision départementale attaquée, il est fait mention de l'adresse complète de l'Office fédéral des assurances

sociales, auquel la recourante aurait pu sans autres s'adresser pour obtenir des renseignements sur les démarches à entreprendre. Dans ces conditions, vu que les critères posés par l'art. 45 ORTV ne sont pas satisfaits, c'est donc à raison que sa demande d'exonération n'a pas été acceptée.
3.3 Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ), lesquels seront fixés en tenant compte de ses moyens financiers modestes.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 200 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la recourante, à Billag SA, à l'Office fédéral de la Communication et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.
Lausanne, le 23 juin 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: