Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3863/2012

Arrêt du 27 décembre 2012

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Marianne Ryter, Markus Metz, 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 Bienne,
autorité inférieure.

Objet

Redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A.
Le 17 août 2011, B._____, né en (…), a informé l'organe suisse de perception des redevances de réception des programmes de radio et de télévision Billag SA (ci-après : Billag) qu'il souhaitait être exonéré du paiement de la redevance. A l'appui de sa requête, il a précisé avoir sollicité le versement de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS et AI).

B.
B.a Le 6 octobre 2011, le Service des prestations complémentaires du Département de la solidarité et de l'emploi de la République et Canton de Genève (ci-après : le service cantonal) a rejeté sa requête de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, mais lui a alloué des subsides d'assurance-maladie obligatoire.

Pour l'essentiel, il ressort de cette décision que B._____ a retiré de manière anticipée son capital de prévoyance (Fr. 194 899.99) et qu'il a renoncé à cet élément de fortune sans obligation juridique. Le calcul de son revenu déterminant pour le versement de prestations complémentaires a dès lors été effectué comme s'il avait obtenu une contre-prestation équivalente pour le bien cédé. Son revenu a donc été augmenté, d'abord, d'une fraction de la valeur de ce bien, puis du revenu que la contre-prestation lui aurait procuré au taux d'intérêt moyen sur les dépôts d'épargne servi par l'ensemble des banques au cours de l'année précédente. Le service cantonal a enfin souligné qu'il procédait à la réduction d'un forfait annuel (Fr. 10'000.-) de la part de l'élément de fortune dessaisi, au motif que la législation présumait que le requérant mettait une partie de sa fortune à contribution pour subvenir à ses besoins.

B.b Le 4 avril 2012, après avoir requis et obtenu de B._____ une copie de la décision du service cantonal, Billag a rejeté la demande d'exonération de la redevance, au motif qu'il ne percevait pas de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

C.
Le 16 avril 2012, B._____ a recouru devant l'Office fédéral de la communication OFCOM pour se plaindre de cette décision. Il explique avoir retiré son fonds de prévoyance, à 58 ans, pour "survivre" à la suite de la perte de son emploi. Aujourd'hui, cet argent serait épuisé et il ne bénéficierait que de sa rente vieillesse (Fr. 2'190.-), d'une aide de la ville

de Genève (Fr. 90.-), ainsi que des subsides d'assurance maladie. Il serait particulièrement vulnérable financièrement.

Il y voit en outre une situation absurde, car une personne qui aurait accompli 30 années de prison serait mieux lotie que lui, vu qu'elle toucherait le maximum des prestations complémentaires et pourrait, ainsi, bénéficier d'une exonération de la redevance et d'autres avantages accordés aux retraités dans le besoin.

D.
Par décision du 19 juillet 2012, l'OFCOM a rejeté le recours. Il retient en substance que le service cantonal n'a pas alloué de prestations complémentaires à B._____ et qu'il n'en perçoit dès lors pas. Par conséquent, il ne remplit pas les conditions prévues à l'art. 64 al. 1 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401) pour être exonéré de la redevance. B._____ peut toutefois en tout temps présenter une nouvelle demande d'exonération auprès de Billag. L'OFCOM a, pour le reste, renoncé à percevoir des frais de procédure.

E.
Le 20 juillet 2012, B._____ (le recourant) a déposé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il reproche, pour l'essentiel, à l'OFCOM (l'autorité inférieure) d'avoir appliqué aveuglement une loi faite par des personnes qui n'ont aucune connaissance des problèmes liés à la pauvreté. Il y voit une situation insatisfaisante qu'il appartiendrait au Tribunal de corriger.

F.
Le 27 juillet 2012, le recourant a précisé qu'il ne pouvait s'acquitter de l'avance de frais requise par le Tribunal, compte tenu de ses revenus précaires. A l'invitation du Tribunal, il a remis, le 7 août 2012, un récapitulatif de ses revenus, ainsi que son dernier avis de taxation.

G.
Le 20 août 2012, Billag (l'autorité de première instance) a pris position sur le recours et a proposé son rejet. L'organe de perception a souligné que, pour obtenir l'exonération du paiement des redevances de réception de radio et de télévision, le recourant devait produire un document de sa caisse de compensation attestant qu'il est au bénéfice de prestations complémentaires, ce qu'il n'est juridiquement pas en mesure de faire actuellement.

H.
Le 21 août 2012, l'autorité inférieure a produit son dossier et a conclu au rejet du recours. Elle a renoncé à déposer une réponse motivée et s'est référée aux considérants de sa décision.

I.
Dans ses observations finales des 24 août et 30 octobre 2012, le recourant a mis en avant qu'il est un bénéficiaire de prestations du service cantonal (subsides d'assurance-maladie obligatoire), et que le législateur avait certainement oublié d'inclure des personnes comme lui dans le cercle des bénéficiaires de l'exonération de la redevance. Pour le reste, il estime que la redevance coûte plus chère à encaisser qu'elle ne rapporte et que la Suisse serait bien inspirée de la supprimer. Du reste, sa rente AVS est insaisissable et Billag n'aurait aucun intérêt à collectionner des actes de défaut de bien. Le simple "bon sens" voudrait qu'il soit exonéré.

J.
Les autres faits et éléments 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 (le Tribunal) 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 l'organe de perception (art. 69 al. 5 LRTV), est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe I 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 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.

Il convient d'entrer en matière.

2.
Dans le cas présent, le recourant ne met pas en cause la nécessité et la légitimité, pour la collectivité, de percevoir une redevance radio et télévision pour financer le service public de radio-télédiffusion. Il s'en prend en revanche à la décision attaquée, dans la mesure où elle ne le met pas au bénéfice d'une exonération. Il estime que ses moyens financiers très modestes remplissent à n'en point douter les conditions permettant de le faire bénéficier d'une exonération. Il touche d'ailleurs une aide du service cantonal, sous forme d'un subside à l'assurance-maladie obligatoire, et il aurait utilisé le versement anticipé de son capital de vieillesse pour se nourrir, se vêtir et se loger jusqu'à l'âge légal de la retraite. Il y voit une lacune de l'art. 64 al. 1 ORTV qu'il appartiendrait au Tribunal de combler.

3.
3.1 Selon l'art. 68 al. 1 1er segment de la loi fédérale du 24 mars 1996 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40), 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. Le Conseil fédéral règle les modalités. Il peut exempter certaines catégories de personnes de l’obligation de payer la redevance et d’annoncer (al. 6).

Aux termes de l'art. 64 al. 1 ORTV, sur demande écrite, l'organe de perception de la redevance exonère de l'obligation de payer la redevance les personnes ayant droit aux prestations annuelles complémentaires à l'AVS ou à l'AI conformément à l'art. 3 al. 1 let. a de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC, RS 831.30), pour autant qu'elles fournissent une décision ayant force de chose jugée concernant leur droit à ces prestations complémentaires.

3.2 La solution retenue par le Conseil fédéral a donc été de réserver l'exonération – considérée comme une mesure de politique sociale – à un groupe 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. 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 (cf. pour les détails : arrêt du Tribunal fédéral 2A.393/2002 du 23 juin 2003 consid. 2.5).

Selon une jurisprudence abondante et constante (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6024/2010 du 22 mars 2011 consid. 4.2 et les réf. cit.), cette solution arrêtée par le Conseil fédéral 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 œuvre incombe à un organe tiers chargé de l'encaissement. Ainsi, l'organe de perception 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 ensuite lieu 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, 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.393/2002 précité, consid. 2.5).

3.3 La jurisprudence citée ci-dessus vient confirmer la clarté du texte légal, et réserve ainsi un sort tranché et sans équivoque aux divers griefs du recourant. C'est dès lors à raison que l'autorité inférieure n'a pas constaté dans la situation du recourant l'existence d'une lacune du législateur délégué insatisfaisante. C'est au contraire à dessein que le Conseil fédéral a choisi de retenir un critère simple et efficace, soit l'octroi

de prestations complémentaires, plutôt que réserver une exonération aux personnes dont les conditions financières sont difficiles. Il n'est en outre pas souhaitable, eu égard au montant relativement bas de la redevance de radio et de télévision, de requérir de l'organe de perception qu'elle examine en détail la décision de refus de prestations complémentaires, ainsi que ses motifs. A la suite d'une recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, l'organe de perception s'en tient d'ailleurs à une seule attestation "standardisée" de la caisse de compensation de la personne concernée (cf. 19ème rapport d'activités du Préposé à la protection des données et à la transparence, Berne 2012, ch. 1.2.3, p. 26).

3.4 Il s'ensuit, en l'occurrence, que le recourant n'a pas droit à des prestations complémentaires et, en conséquence, il n'en perçoit pas. Il n'en disconvient pas et ne prétend pas avoir recouru contre la décision du service cantonal. Partant, c'est à raison que l'autorité inférieure a retenu qu'il ne peut bénéficier de l'exonération de la redevance.

Il faut, en revanche, rappeler que le système social suisse comporte des correctifs au refus de cette exonération, qui permettent de tenir compte des circonstances particulières propres à la situation du recourant. Celui-ci peut ainsi s'adresser à l'autorité compétente de son canton de résidence pour demander l'examen de sa situation financière et obtenir, le cas échéant, des prestations d'assistance ou de l'aide sociale. Les biens dessaisis du recourant l'empêchent en outre de bénéficier de prestations complémentaires pour une période de temps limité (cf. art. 11 al. 1 let. g LPC et art. 17a de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [OPC-AVS/AI, RS 831.301]), de sorte qu'il pourra, dans un avenir proche, déposer à nouveau une demande de prestations complémentaires. C'est ainsi en ce sens qu'il faut comprendre l'invitation de l'organe de perception à déposer une nouvelle demande de prestation, lorsque sa situation aura évolué.

3.5 Il résulte des considérations qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

4.

4.1 Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Le recourant a toutefois sollicité le bénéfice de l'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure. Comme ses conclusions sont d'emblée apparues vouées à l'échec, sa demande

doit être rejetée (art. 65 al. 1 PA). Cela étant, il se justifie en l'espèce, au vu de la situation financière du recourant, de remettre entièrement les frais judiciaires, comme la loi le permet (art. 63 al. 1 dernière phrase PA et art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1661/2012 du 14 août 2012 consid. 5.4).

4.2 Enfin, en tant qu'il n'obtient pas gain de cause, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF a contrario). L'autorité inférieure et l'autorité de première instance n'y ont elles-mêmes pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

(dispositif porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La requête d'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure est rejetée.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité de première instance (Recommandé)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– au Secrétariat général du Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC) (Acte judiciaire)

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

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 30 jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Ce délai ne court pas du 18 décembre au 2 janvier inclus (art. 46 al. 1 let. c LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :