Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-7004/2008
{T 0/2}

Arrêt du 28 avril 2009

Composition

André Moser (président du collège), Jérôme Candrian, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Emilien Gigandet, greffier.

Parties

F._____,
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

les redevances de réception radio et télévision.

Faits :

A.
Par courriel du 7 mars 2007, F._____ a informé Billag SA qu'il bénéficiait de l'aide sociale de la Commune de (...) et vivait avec un montant mensuel de Fr. 700.-. Il a précisé que son revenu était inférieur à celui d'une personne rentière AVS ou AI touchant les prestations complémentaires. F._____ a ainsi conclu qu'il avait droit à l'exonération de la redevance radio et télévision.

Par pli du 21 mars 2007, Billag SA a prié F._____ de lui faire parvenir une copie de la décision lui octroyant des prestations complémentaires fédérales, la feuille de calcul de ses droits aux prestations complémentaires fédérales et l'a renseigné sur les conditions à remplir afin de pouvoir être exonéré.

Par lettre recommandée du 31 mars 2007, F._____ a répété à Billag SA que son revenu était inférieur à celui des rentiers AVS ou AI touchant des prestations complémentaires. Ceux-ci étant exonérés, il a affirmé qu'il avait évidemment droit à l'exonération.

Par écriture du 4 juillet 2007, Billag SA a donné à F._____ divers renseignements au sujet des redevances de réception et a joint à son pli un formulaire d'annonce.

B.
Par décision du 4 juillet 2007, Billag SA a rejeté la demande d'exonération déposée par F._____ au motif qu'il ne remplissait pas les conditions nécessaires pour être exonéré.

Par lettre recommandée du 13 juillet 2007, F._____ a déposé un recours à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) contre cette décision, concluant à ce que l'exonération lui soit accordée.

Par lettre du 18 juillet 2007, l'OFCOM a rappelé à F._____ que les personnes bénéficiant de prestations complémentaires AVS et AI pouvaient être exonérées des redevances radion et télévision, pour autant qu'elles fournissent une décision ayant force de chose jugée concernant leur droit aux prestations complémentaires. Il l'informait également que dans l'attente de la décision, son obligation de payer les redevances subsistait.

F._____ a complété son recours par lettre recommandée du 30 juillet 2007.

Billag SA s'est déterminée sur le recours et a proposé son rejet en date du 14 août 2007, au motif que ne bénéficiant pas des prestations complémentaires fédérales, F._____ ne pouvait être exonéré de la redevance selon l'art. 64 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV, RS 784.401).

Faisant suite à une demande de l'OFCOM du 31 août 2007, F._____ s'est prononcé sur la détermination de Billag SA par lettres recommandées du 14 et 28 septembre 2007, respectivement a apporté un nouveau complément à son recours.

Par courriel du 14 avril 2008, F._____ a réitéré à l'OFCOM les propos tenus dans ses précédents plis et demandé une décision motivée avec indication des voies de recours. Le 15 avril 2008, F._____ a fait parvenir à l'OFCOM un email identique à celui du jour précédent.

Par courrier électronique du 15 avril 2008, l'OFCOM a informé F._____ que le retard pris dans le traitement de son recours était dû à un surcroît de travail au sein de l'Office et que celui-ci serait traité dans les meilleurs délais.

C.
Par décision du 15 octobre 2008, l'OFCOM a rejeté le recours de F._____ au motif, notamment, qu'il n'entrait pas dans les catégories de personnes légalement exonérées de la redevance radio et télévision, et n'a pas exigé de frais de procédure.

D.
Par lettre du 5 novembre 2008, F._____ (recourant) a interjeté recours contre la décision de l'OFCOM (autorité inférieure) pour violation de l'art. 8 al. 1 de la constitution fédérale. Il conclut implicitement à l'annulation de la décision attaquée et à sa réformation dans le sens des considérants.

Le recourant avance en substance qu'il est contraire au principe d'égalité de traitement d'accorder une exonération de la redevance

radio et télévision aux rentiers AVS ou AI touchant des prestations complémentaires et non pas à d'autres citoyens, bénéficiant de prestations de l'aide sociale et disposant d'un revenu encore moindre qu'une personne au bénéfice des prestations complémentaires.

Dans sa prise de position du 21 novembre 2008, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle s'est référée à l'argumentation développée dans sa décision du 15 octobre 2008 pour motiver ses conclusions.

E.
Les autres faits et arguments développés par les parties seront repris, en tant que besoin, de façon plus détaillée, dans la partie en droit.

Droit :

1.
1.1 Selon les art. 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le 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), émanant des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'OFCOM est une unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Sa décision du 15 octobre 2008 satisfait aux conditions posées par l'art. 5 PA. En outre, elle n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le TAF est compétent pour connaître du litige.

1.2 Déposé en temps utile par le destinataire de la décision attaquée (art. 22 ss et 50 PA), le présent recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA, étant donné que l'on comprend ce que veut le recourant. Il est donc recevable.

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, p. 265). 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 (MOOR, op. cit., vol. II, p. 260; ATF 132 III 731 consid. 3.5). 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 de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie [DFE] du 5 décembre 1996, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2).

3.
Dans un premier temps, il sied de déterminer quelle réglementation sur la radio et la télévision s'applique in casu, 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.

La loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991 (RO 1992 601) a en effet été abrogée par la LRTV, dès le 1er avril 2007. De même, l'ordonnance sur la radio et la télévision du 6 octobre 1997 (RO 1997 2903) a été abrogée par la nouvelle ordonnance du 9 mars 2007, dès le 1er avril 2007. On peut se poser la question de savoir si la demande déposée sous l'empire de l'ancien droit doit être envisagée sous l'angle des nouvelles dispositions, en vertu de la règle selon laquelle le nouveau droit s'applique à des situations durables (ATF 126 III 431 consid. 2a, ATF 123 V 133 consid. 2a, ATF 122 V 405 consid. 3b; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 149s.) ou s'il faut appliquer l'ancien droit à la période antérieure au 1er avril 2007. Cette question peut cependant demeurer indécise, dès lors que le nouveau droit a repris le système d'exonération mis en place par l'aORTV (FF 2003 1492) dans sa version du 27 juin 2001 en vigueur depuis le 1er août 2001 (RO 2001 1680).

4.
Le litige revient à examiner à quelles conditions le recourant peut être exonéré de la redevance de radio et de télévision et si le fait de ne pas l'exonérer peut constituer une violation du principe de l'égalité.

4.1

4.1.1 Selon l'art. 8 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Selon la jurisprudence, ce principe interdit, dans ce contexte, de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie, ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent. Le principe de l'égalité dans la loi exige donc que le législateur traite de manière identique deux situations semblables ou qui sont égales et qu'il traite de façon différente deux situations qui sont inégales ou dissemblables. Cependant, le principe de l'égalité n'exige (évidemment) pas du législateur qu'il traite tout le monde de la même manière et qu'il ne puisse établir que des règles qui s'appliquent à tous. Une telle conception de l'égalité serait absurde voir injuste. Il existe en effet des différences entre diverses catégories de personnes, dont le législateur peut tenir compte (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2e édition, Berne 2006, n° 1030, 1034 et 1046, p. 484ss et les références).

4.1.2 Selon l'art. 68 al. 6 LRTV (cf. art. 76 aLRTV), le Conseil fédéral règle les modalités de l'obligation de payer la redevance et d'annoncer les récepteurs. Il peut exempter certaines catégories de personnes de l'obligation de payer la redevance et d'annoncer. L'art. 64 ORTV (cf. art. 45 aORTV) dispose que sur demande écrite, l'organe de perception de la redevance exonère de l'obligation de payer la redevance les personnes ayant droit aux prestations complémentaires annuelles à l'AVS ou à l'AI conformément à l'art. 3 al. 1 let. a de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, pour autant qu'elles fournissent une décision ayant force de chose jugée concernant leur droit. Si la demande est approuvée, l'obligation de payer la redevance prend fin le dernier jour du mois au cours duquel la demande d'exonération a été déposée. Quiconque dépose une demande de prestations complémentaires auprès de l'autorité compétente peut en même temps adresser une requête d'exonération de la redevance à l'organe de perception de la redevance. Ce dernier suspend la procédure jusqu'à ce qu'il y ait une décision ayant force de chose jugée concernant la demande de prestations complémentaires.

L'organe de perception de la redevance vérifie à intervalles réguliers que les conditions de l'exonération sont encore remplies.

4.2 Le message relatif à la réglementation sur la radio et télévision retient (FF 2003 1491) : « La législation actuelle [l'aLRTV]ˆ autorise le Conseil fédéral à exonérer certaines catégories de personnes de la redevance. Le Conseil fédéral fait usage de cette compétence pour exonérer les rentiers AVS et AI à faible revenu, étant donné que ces personnes sont souvent limitées dans leur mobilité et leurs occasions de communiquer, et qu'elles dépendent donc dans une plus grande mesure de la radio et de la télévision. En vertu d'un arrêt du Tribunal fédéral qui critiquait l'ancienne pratique restrictive, la notion de faible revenu est désormais assimilée au droit aux prestations complémentaires. » En effet, il ressort de la jurisprudence citée dans le message que « [...] tous les rentiers qui touchent de telles prestations [les prestations complémentaires à l'AVS/AI] parce que leur rente AVS/AI est insuffisante pour couvrir leurs besoins élémentaires entrent en principe dans la catégorie des personnes ayant un revenu modeste (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.283/2000 du 5 janvier 2001 consid. 3c) ». Partant, les personnes touchant des prestations complémentaires fédérales à l'AVS/AI, sont considérées comme disposant d'un faible revenu et peuvent être exonérées de la redevance radio et télévision, conformément à l'art. 64 ORTV (cf. art. 76 aORTV).

4.3 Dans un arrêt du 12 juillet 2007 (A-2681/2007), le Tribunal administratif fédéral a eu a trancher la question de savoir si un bénéficiaire de prestations complémentaires cantonales, et non pas fédérales, avait droit à l'exonération de la redevance radio et télévision. Dans cet arrêt, le Tribunal a considéré que selon les termes de l'art. 64 ORTV en relation avec l'art. 1a al. 1 et al. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC, RS 831.30), il convenait de distinguer les prestations complémentaires fédérales des prestations complémentaires cantonales, et que seules les premières donnaient droit à l'exonération de la redevance. Il a certes relevé que le système peut apparaître comme rigide puisqu'une personne qui dispose d'un revenu modeste, mais qui ne touche pas de prestations complémentaires fédérales, ne sera pas exonérée de la redevance, mais a rappelé que le Tribunal fédéral a relevé que l'on ne pouvait pas

y voir une inégalité de traitement contraire à la constitution fédérale, dès lors que le système d'aide sociale prévoit d'autres correcteurs, par exemple le versement d'autres prestations sociales (consid. 4.2 et les références).

4.4 En l'occurrence, le recourant, malgré les courriers explicatifs de Billag SA et de l'autorité inférieure, n'a jamais fourni de décision exécutoire lui accordant des prestations complémentaires. Il affirme d'ailleurs ne pas en toucher. Tout juste peut-on déduire des extraits de comptes du recourant qu'il est au bénéfice de l'aide sociale de la Commune de (...). Ne remplissant pas les conditions légales de l'exonération, c'est donc à juste titre que l'autorité inférieure a refusé sa demande.

Comme l'ont déjà relevé le Tribunal fédéral et le tribunal de céans (cf. consid. 4.3 ci-dessus), le fait d'exonérer uniquement les bénéficiaires de prestations complémentaires fédérales et non pas de prestations complémentaires cantonales n'est pas constitutif d'inégalité de traitement. Refuser l'exonération aux bénéficiaires d'autres prestations étatiques, telle que l'aide sociale par exemple, ne doit pas non plus être considéré comme une inégalité de traitement. La volonté du législateur et du Conseil fédéral n'était en effet pas de faire uniquement une différence entre les personnes à faible revenu percevant des aides étatiques et les autres, mais également entre celles étant limitées dans leur mobilité et leurs occasions de communiquer, qui dépendent donc dans une plus grande mesure de la radio et de la télévision, et celles pouvant s'informer et communiquer par d'autres biais (cf. consid. 4.2 ci-dessus).

Partant, le recours doit être rejeté.

5.
Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours sont mis en principe à la charge de la partie qui succombe. Il convient cependant de tenir compte des revenus modestes du recourant (art. 6 let. b du Règlement du 11 décembre 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le TAF, FITAF, RS 173.320.2), si bien qu'il convient d'exempter le recourant des frais de la procédure.

N'en ayant pas demandé et dans la mesure où le recourant succombe, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (art. 64 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas prélevé d'émoluments judiciaires.

3.
Aucune indemnité de dépens n'est allouée.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- 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 : Le greffier :

André Moser Emilien Gigandet

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. 82ss, 90ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 : 4 mai 2009