



Cour I
A-83/2007
{T 0/2}

Arrêt du 16 août 2007

Composition : Mmes et M. les Juges Claudia Pasqualetto Péquignot,
Marianne Ryter Sauvant et Daniel Riedo.
Greffier: M. Loris Pellegrini.

M. _____
recourant,

contre

Billag SA, avenue de Tivoli 3, 1700 Fribourg,
intimée,

Office fédéral de la communication (OFCOM), 44, rue de l'Avenir,
case postale 1003, 2501 Bienne,
autorité attaquée,

concernant
les redevances de réception de télévision.

Faits :

- A. M._____ est annoncé auprès de Billag SA (Organe suisse d'encaissement des redevances de réception des programmes de radio et de télévision) pour la réception des programmes de radio et de télévision depuis le mois d'avril 2003. Les redevances trimestrielles à sa charge s'élèvent à Fr. 112,60 (42,25 francs pour la réception de radio à titre privé et 70,35 francs pour la réception de télévision à titre privé).

Pour les deux premiers trimestres de l'année 2005 - soit du 1^{er} janvier au 31 mars et du 1^{er} avril au 30 juin -, l'intéressé ne s'est acquitté que d'un montant de Fr. 59,85 par trimestre, soit au total Fr. 119,70, frustrant ainsi Billag SA de la somme de Fr. 105,50. Il estimait que la redevance relative à la réception de télévision devait être ramenée à Fr. 17,60 dès lors que le nombre de chaînes de télévision avait été réduit.

Sur réquisition de Billag SA, l'Office des Poursuites et Faillites d'Aigle a notifié un commandement de payer (poursuite n° 386135) à l'intéressé pour une somme de Fr. 135,50 (108,05 francs correspondant aux redevances impayées pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2005 et 27,45 francs au titre d'indemnité pour rappel). Les frais d'établissement du commandement de payer se montaient à Fr. 30.- et ceux d'encaissement à Fr. 5.-.

- B. Par décision du 27 mars 2006, Billag SA a levé l'opposition formée par l'intéressé au commandement de payer pour un montant total de Fr. 135,50. Quant aux frais de poursuites, ils suivraient le sort de la poursuite.
- C. Le 21 novembre 2006, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a très partiellement admis le recours de l'intéressé du 21 avril précédent en ce sens que les redevances dues à Billag SA pour les deux premiers trimestres de l'année 2005 s'élevaient au total à Fr. 105,50 et non à Fr. 108,05.
- D. Le 3 janvier 2007, M._____ a interjeté recours de droit administratif contre cette dernière décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il a conclu à son annulation et à ce que le Tribunal ordonne la réduction de la redevance mensuelle pour la réception de télévision à titre privé ainsi que la suppression des indemnités supplémentaires requises par Billag SA.

Dans leurs prises de position respectivement des 14 et 19 mars 2007, l'OFCOM et Billag SA concluent au rejet du recours.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

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 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). La décision de cette autorité 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.

2.

- 2.1 Dans un premier grief, le recourant fait valoir que la procédure de recours en matière de redevance de réception de radio et de télévision ne respecte pas le droit du justiciable à ce que sa cause soit jugée par un tribunal indépendant et impartial garanti par les art. 6 al. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales conclue à Rome le 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (CEDH, RS 0.101) et 30 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). A son avis, seul le Tribunal administratif fédéral jouit de l'indépendance et de l'impartialité nécessaire. Les montants litigieux étant souvent faibles et les frais à engager pour porter l'affaire jusqu'à cette autorité judiciaire étant particulièrement importants, la quasi totalité des justiciables renoncent à défendre leurs droits, si bien que la garantie des articles précités est vidée de sa substance. Il s'étonne aussi du fait que Billag SA soit légitimée à lever l'opposition à la poursuite qu'elle a elle-même requise.
- 2.2 Selon l'art. 6 CEDH, tout personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera en particulier des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.
 - 2.2.1 Cette disposition implique notamment l'existence d'une contestation réelle et sérieuse. Elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question. L'art. 6 CEDH ne vise pas à créer de nouveaux droits matériels qui n'ont pas de fondement légal dans l'Etat concerné, mais à accorder une protection procédurale aux droits reconnus en droit interne. Il régit uniquement les contestations relatives à des droits de caractère civil que l'on peut considérer, au moins

de manière défendable, comme reconnu en droit interne (ATF 127 I 115 consid. 5, 125 I 209 consid. 7 et les nombreuses références citées).

En droit suisse, les redevances de radio et de télévision sont des taxes de régales. Elles ne sont pas perçues en contrepartie de la réception de programmes déterminés, suisses ou étrangers, mais uniquement pour l'utilisation d'un service de monopole de l'Etat. Leur montant ne dépend donc pas du nombre ou de la qualité de réception des programmes disponibles (ATF 121 II 183, traduit au JT 1997 I 168; arrêt du Tribunal fédéral 2A.200/2006 du 22 septembre 2006 consid. 2.3, cf. aussi DENIS BARRELET, *Droit de la communication*, Berne 1998, p. 175-176). La taxe de réception s'apparente ainsi davantage à une taxe étatique et non à la contre-prestation à un service. Dans ces conditions, on peut douter que le recourant puisse soutenir de manière plausible et défendable qu'il a un droit - de surcroît de caractère civil -, en vertu du droit interne, à l'octroi d'une réduction des redevances de télévision en raison de la diminution du nombre de programmes diffusés. Rien n'impose cependant de trancher ici ces questions, dès lors qu'en l'espèce, l'art. 6 CEDH - à supposer qu'il fût applicable - n'est de toute manière pas violé.

- 2.2.2 En effet, la CEDH n'impose pas qu'un accès immédiat à un tribunal soit garanti, mais seulement que dans la procédure relative aux litiges concernant des prétentions de droit privé ou dans l'action pénale, il soit aménagé la possibilité de saisir un tribunal jouissant d'une pleine cognition en fait et en droit. L'interposition d'une autorité administrative qui ne satisferait pas aux réquisits de l'art. 6 CEDH, n'est donc pas exclue (cf. ATF 128 III 39 consid. 4b, 125 II 417 consid. 4d, 121 V 109 consid. 3c; ARTHUR HAEFLIGER / FRANK SCHÜRMAN, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2ème éd. Berne 1999, p. 133-134; LOUIS EDMOND PETTITI / EMMANUEL DÉCAUX / PIERRE-HENRI IMBERT in: *La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, 2ème éd. 1999, ad art. 6, p. 263).

Or, la Cour de céans offre toute les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par l'art. 6 CEDH, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté en l'occurrence. Elle jouit en outre d'un plein pouvoir d'examen, comme l'exige cette norme conventionnelle.

- 2.3 L'art. 30 Cst. prévoit en particulier que toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial.

Cette disposition constitutionnelle, en tant qu'elle garantit l'indépendance et l'impartialité du tribunal, a une portée qui se recoupe avec celle de l'art. 6 CEDH (cf. ATF 121 V 109 consid. 3a : qui prévoyait que l'art. 58 aCst avait une portée équivalente à celle de l'art. 6 CEDH s'agissant de la garantie d'indépendance et d'impartialité du tribunal).

Aussi, doit-on admettre, pour le motif développé au considérant 2.2.2 ci-dessus que cette disposition constitutionnelle n'est pas violée non plus. Ce premier grief du recourant est dès lors mal fondé.

2.4 Quant à la critique du recourant contre le système d'encaissement de la redevance - Billag étant légitimée à lever elle-même l'opposition frappant un commandement de payer qu'elle a elle-même fait notifier - elle n'a pas été jugée comme contraire au droit non plus (ATF 128 III 39). Rien ne justifie que le TAF s'écarte de cette jurisprudence.

3.

3.1 Le recourant se plaint ensuite d'une violation du principe de la légalité. Il soutient que l'art. 44 al. 4 de l'Ordonnance sur la radio et la télévision du 6 octobre 1997 (ORTV, RS 784.401) sur lequel se fonde Billag SA pour percevoir la somme de Fr. 27,45 au titre d'indemnités supplémentaires, n'a pas de base légale suffisante. A son avis, il appartient au Conseil fédéral de réévaluer sa base de calcul en fonction des critères prévus dans la loi et de fixer la redevance de réception en tenant compte de tous les frais engendrés par sa perception.

3.2 Le 1^{er} avril 2007, sont entrées en vigueur la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), abrogeant celle du 21 juin 1991 (RO 1992 601), ainsi que la nouvelle ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (ORTV; RS 784.401) remplaçant, quant à elle, l'ordonnance du 6 octobre 1997 (RO 1997 2903). En règle générale, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause, les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent. Le nouveau droit ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa mise en vigueur, la rétroactivité n'étant admise qu'exceptionnellement (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2255/2006 du 4 juillet 2007, consid. 3.1).

En l'espèce, il n'y a pas lieu de s'écarter de la règle générale, de sorte que le litige doit s'apprécier à la lumière de la loi et de l'ordonnance en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2007. Au demeurant, le nouveau droit ne fait que reprendre le système mis en place par la LRTV et l'ORTV en ce qui concerne l'obligation de payer les redevances (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 18 décembre 2002, FF 2003 1491 et 1567) et les indemnités supplémentaires.

3.3 A l'instar du Tribunal fédéral, lorsque le Tribunal administratif fédéral se prononce sur une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur une délégation législative, il ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible, mais doit se contenter d'examiner si le Conseil fédéral reste dans les limites des pouvoirs conférés par la loi. Il lui incombe d'examiner si le but fixé dans la loi peut être atteint et si le Conseil fédéral a usé de son pouvoir conformément au principe de la proportionnalité (ATF 118 Ib 367 consid. 4). En outre, lorsque la délégation accorde au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour régler la matière, le Tribunal administratif fédéral n'est pas habilité à substituer sa

propre appréciation à celle du Conseil fédéral et se limite à contrôler si l'ordonnance est contraire à la loi ou à la Constitution (cf. ATF 131 II 562 consid. 3, 122 II 465 consid. 2a, 120 Ib 97 consid. 3a, 118 Ib 367 consid. 4).

- 3.4 Selon l'art. 55 al. 2 let. c aLRTV, le Conseil fédéral fixe le montant de la redevance en tenant compte des frais encourus au titre de la gestion et de la surveillance des fréquences et de la perception de la redevance. Il lui appartient en particulier de régler les modalités d'application (art. 55 al. 3 aLRTV). Aux termes de l'art. 44 al. 4 aORTV, l'organe d'encaissement peut percevoir des indemnités supplémentaires de 5 francs pour un rappel écrit et de 20 francs pour une poursuite intentée à juste titre.

Il découle de la lettre de la disposition légale précitée que le Conseil fédéral dispose de la faculté de percevoir des frais liés à la perception des redevances et d'en fixer les modalités. Le Conseil fédéral a choisi de ne pas inclure les frais de rappel et de poursuite dans le montant de la redevance de perception, mais de les percevoir uniquement lorsqu'ils s'avèrent nécessaires dans un cas particulier. Cette manière de procéder d'une part n'outrepasse pas le large pouvoir d'appréciation dont le Conseil fédéral dispose et d'autre part apparaît bien plus équitable et praticable que celle soutenue par le recourant. On ne voit pas en effet, qu'il eût été conforme à la loi de mettre à la charge de la totalité des personnes assujetties au paiement de la taxe les frais causés par la petite proportion d'entre elles qui ne satisfont pas à leur obligation. Par ailleurs, les montants perçus à ce titre ne paraissent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir les dépenses occasionnées par les démarches que doit faire l'organe de perception et sont donc proportionnés au but visé. Le recourant ne conteste au demeurant pas la quotité de l'indemnité mise à sa charge.

Aussi, doit-on retenir en l'occurrence que l'art. 44 al. 4 aORTV est conforme à la délégation législative prévue à l'art. 55 aLRTV. Il en découle que les frais d'encaissement, par Fr. 27,45 sont conformes à la loi. Le grief du recourant est donc mal fondé.

4. Le recourant fait également valoir la violation du principe d'équivalence. Il explique que la SSR n'a pas accompli une partie de ses tâches. Alors qu'elle est en particulier tenue de diffuser les programmes dans l'ensemble du pays, seules deux chaînes de télévision sont diffusées sur le territoire de sa commune. A son avis, comme le Conseil fédéral n'a pas prévu de réduction du montant de la redevance, la situation n'est pas conforme à l'esprit de la taxe régaliennne dont la contre-prestation, en terme de valeur objective, ne doit pas être disproportionnée.

Il est vrai que les redevances de réception pour la radio et la télévision sont soumises au principe d'équivalence, qui est une expression du principe de la proportionnalité dans le domaine des contributions

publiques. Une taxe ne doit donc pas être manifestement disproportionnée au regard de la valeur objective de la prestation; elle doit aussi rester dans les limites du raisonnable (ATF 121 II 183 consid. 4a, 109 lb 308 consid. 5b).

Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces redevances, on l'a vu (cf. consid. 2.2.1), sont des taxes de régales et ne sont pas dues en contrepartie de la réception de programmes déterminés, mais bien pour le droit de se livrer à une activité faisant l'objet d'un monopole réservé à la Confédération, à savoir la possibilité de recevoir des programmes de radio et de télévision. Ces taxes sont perçues indépendamment du mode d'utilisation des appareils de radio ou de télévision (réception directe, par câble ou par satellite) et des programmes reçus; elles sont liées à la mise en service d'un appareil récepteur (et à l'autorisation nécessaire à cet égard) et à la régale de la Confédération dans le domaine des télécommunications (ATF 121 II 183 consid. 3a et les références citées).

Par ailleurs, comme l'a indiqué le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence, le législateur a renoncé à prévoir un tarif différencié, selon le nombre de programmes disponibles ou la qualité de réception. Il était conscient que tant pour des motifs techniques que financiers, il ne serait pas toujours possible de desservir de manière équitable toutes les régions de la Suisse. Le Tribunal fédéral a aussi relevé que si la redevance était fixée en fonction des possibilités de réception, cela nécessiterait des dispositions d'exécution disproportionnées; un certain schématisme est donc inévitable dans ce domaine (ATF 121 II 183 consid. 4b). En outre, les critères mentionnés à l'art. 55 al. 2 aLRTV, dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour fixer le montant de la redevance, prennent en considération l'intérêt public à la production et à la diffusion de programmes suisses de radio et de télévision, mais il ne s'agit là que d'éléments généraux pour la fixation d'une redevance concernant la réception de l'ensemble des programmes.

Ainsi, la diminution du nombre de programmes de télévision diffusés par la SSR dans la commune du recourant n'est pas déterminant en l'espèce et ne démontre en rien que la SSR n'accomplirait que partiellement ses tâches. D'autant d'ailleurs que tous les programmes de la SSR restent disponibles par le câble sur l'ensemble du territoire (cf. JAAC 68.101 consid. 4.1 in fine) et que le particulier n'a en principe pas un droit à recevoir tous les programmes suisses ou étrangers (cf. ATF 121 II 183 consid. 3b/aa).

S'agissant du montant de la redevance elle-même, en 1983, le Tribunal fédéral a qualifié de modeste des redevances mensuelles de réception de télévision fixées à Fr. 11,50 ou Fr. 14,50. Dans un arrêt ultérieur du 19 juin 1995 publié aux ATF 121 II 183, il s'est référé à la doctrine selon laquelle des montants doubles ou triples seraient encore supportables. Dans ce même arrêt, il a retenu que des redevances mensuelles de

réception de télévision de Fr. 19,30 n'étaient contraires ni à la loi ni à la Constitution. En 2005, lesdites redevances s'élevaient à Fr. 22,90 - sans TVA - conformément à l'art. 44 al. 1 de l'ORTV, en vigueur jusqu'au 31 mars 2007. Elles sont à peine plus élevées que celles de 1995 et ne correspondent de loin pas au triple des redevances existant en 1983. Cela étant, on ne saurait retenir, en l'occurrence, une violation du principe d'équivalence.

5. Le recourant relève enfin qu'il n'est pas équipé pour la réception numérique par voie hertzienne terrestre ou par voie satellitaire, si bien que sa situation ne saurait être comparable à celle de celui qui dispose du matériel permettant de capter un signal numérique terrestre ou satellitaire. En conséquence, sa redevance devrait être adaptée en fonction de l'offre de programme diffusée par voie hertzienne terrestre en format analogique.

Ce grief tombe à faux. On l'a vu, le législateur a renoncé à prévoir un tarif différencié, selon le nombre de programmes disponibles. Ceci est également valable s'agissant du mode de réception: s'il eût déjà été excessivement compliqué d'adapter la redevance au nombre de programmes disponibles, il eût été encore bien davantage de l'adapter aux moyens techniques de réception à disposition des personnes assujetties. En l'occurrence, les redevances litigieuses se rapportent à une période où le recourant pouvait encore capter deux chaînes de télévision avec son récepteur, si bien que la redevance est due dans sa totalité.

Enfin, dans une décision du 12 mars 2004, le Conseil fédéral a précisé que la restriction de la diffusion par voie hertzienne était limitée dans le temps afin de pouvoir garantir à nouveau en temps voulu la couverture nationale, et dans la même mesure qu'avant, grâce à une technologie améliorée tant sur la plan de la qualité que de la quantité. Cette restriction est au demeurant justifiée par l'intérêt public et respecte le principe de proportionnalité; les ménages suisses pouvant toujours capter tous les programmes de la SSR par câble ou par satellite et une aide financière étant même prévue pour les ménages qui ne disposeraient pas de ressources financières suffisantes pour acquérir les récepteurs par satellite indispensables (JAAC 68.101 consid. 4.2, cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 2A.200/2006 du 22 septembre 2006 consid. 2.3). Le recourant, à supposer qu'il ne dispose pas des moyens nécessaires pour acquérir les appareils nécessaires à une réception complète des programmes diffusés par la SSR, pourrait donc toujours demander une telle aide. Celle-ci est toutefois indépendante du paiement de la redevance dont toute personne disposant d'un appareil de réception de programmes de télévision doit s'acquitter.

6. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Le recourant qui succombe supportera les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours. Vu le Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF; RS 173.320.2), ceux-ci seront fixés à Fr. 500.-.

Ils seront compensés avec l'avance qu'il a versée. Aucune indemnité de dépens ne lui sera allouée (art. 64 al. 1 PA et 7 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de justice d'un montant de Fr. 500.- sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué :
 - au recourant (**acte judiciaire**)
 - à Billag SA (**acte judiciaire**)
 - à l'autorité attaquée (**recommandé**)
 - au Secrétariat général du DETEC (**acte judiciaire**)

Le Président du collège

Le Greffier

Claudia Pasqualetto Péquignot

Loris Pellegrini

Voies de droit

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral à Lausanne dans un délai de 30 jours dès sa notification. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral, soit à l'attention de ce dernier, à la Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (cf. art. 42, 48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :