

ECOFFEY & WEBER-BRAUNE

Avocats – Rechtsanwälte – Attorneys at law

Inscrits au barreau de Fribourg

David Ecoffey

LL.M. Universität München (LMU)
LL.M. Droit fiscal (Tax) Université Genève
david.ecoffey@eu-avocats.ch

A qui de droit

Nathalie Weber-Braune

Avocate/Rechtsanwältin
Spécialiste FSA droit de la famille
Médiatrice/Mediatorin SAV/SDM/SVFM
nathalie.weber-braune@eu-avocats.ch

Simon Murith

Avocat
simon.murith@eu-avocats.ch

Maëlle Badoux

Avocate-stagiaire
maelle.badoux@eu-avocats.ch

Fribourg, le 22 avril 2023

N/réf.: SM/

Concerne : Avis de droit relatif à la perception de la redevance radio/TV par Serafe sur la Commune de Le Mouret

Le présent avis de droit est rédigé sur mandat du Conseil communal de la Commune de Le Mouret. Il porte sur la perception de la redevance radio/TV par Serafe sur le territoire communal.

Cet avis dresse une présentation générale du nouveau système de perception imposé par la révision de la LRTV et de sa mise en place dans le cadre du mandat attribué à Serafe (ch. 1), puis des dysfonctionnements rencontrés dès le début de la période de perception (ch. 2). Sur cette base, l'analyse se penche sur le cas précis de la Commune de Le Mouret (ch. 3), avant de conclure par une synthèse (ch. 4).

Le présent avis n'a pas la portée ou la valeur juridique d'un moyen de preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire.

* * *

1. Nouvelle LRTV et mise en place du mandat attribué à Serafe

- 1.1. La révision de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Elle prévoit toute une série de nouvelles dispositions concernant la redevance de radio-télévision (chapitre 2, art. 68 ss LRTV). En particulier, l'art. 69 LRTV fixe que la perception de la redevance se fait par ménage (al. 1) et que la formation des ménages se fait « *telle qu'elle est enregistrée dans le registre des habitants cantonal ou communal* » (al. 2). Jusqu'à cette révision, soit à l'époque de Billag, les données étaient livrées par une auto-déclaration des assujettis. L'art. 69 al. 2 LRTV met ainsi en place un tout autre système d'adressage.

Ce nouveau système de perception, sur la base de registres cantonaux/communaux mais à l'échelle nationale, a été rendu possible par le fait que le contenu de ces registres est harmonisé en application de la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR; RS 431.02), qui prescrit notamment que chaque personne inscrite dans le registre des habitants doit se voir attribuer la mention d'un bâtiment et d'un logement (art. 6 let. c et d LHR). Ainsi, Serafe fonde la perception de la taxe en combinant les données qui figurent dans l'identificateur fédéral de bâtiment (EGID) et dans l'identificateur fédéral de logement (EWID). Ces deux identificateurs forment ensemble le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Ces données sont fournies par les communes/cantons et sont contrôlées/validées par l'OFS (art. 10 de l'ordonnance sur l'harmonisation des registres; OHR; RS 431.021).

- 1.2. Le mandat pour la perception de la redevance de 2019 à 2025 a été attribué à Serafe le 1^{er} juillet 2017. Ce mandat impliquait notamment, dès juillet 2017, la préparation opérationnelle des données et la coordination, soit concrètement la mise en place de l'infrastructure et du système informatique requis ainsi que la préparation et la collaboration avec les différentes autorités, notamment en termes de récoltes de données¹.

¹ Commission de gestion du Conseil des Etats, *Rapport du 13 octobre 2020 relatif à l'introduction de la nouvelle redevance radio/TV*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 5 s.

2. Début de la perception, problèmes et intervention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

2.1. Malgré les travaux préparatoires, l'introduction du nouveau système de perception par Serafe a rencontré des problèmes dès le début de la perception. Ainsi, en janvier 2019, des milliers de ménages suisses ont reçu une facture erronée et, en mai 2020, le taux moyen de factures erronées par mois était encore de 5'000². Ces erreurs d'adressage ont apparemment surtout eu lieu dans les cantons de Bâle-Ville, Soleure et Zurich³.

A noter également qu'en mai 2020, 224'000 ménages ont reçu des factures à double⁴.

De l'avis de l'OFCOM, organe chargé de la surveillance de Serafe, ces erreurs resteraient admissibles d'un point de vue relatif, puisque le taux d'erreur était de 2 % en 2019 – soit sous le seuil que l'OFS considère comme étant admissible dans le cadre de sa mission légale de contrôle du Registre fédérale des bâtiments et logements⁵ – et qu'il est descendu à moins de 1 % dès octobre 2020⁶.

2.2. Cela étant, ces problèmes ont suscité plusieurs interventions au Parlement fédéral :

- Question 19.5172, déposée le 13 mars 2019, « *Perception de la redevance de radio-télévision par Serafe SA. Quelles conséquences le Conseil fédéral en tire-t-il ?* » ;
- Interpellation 20.3108, déposée le 12 mars 2020, « *Perception de la redevance de radio-télévision. Le maquis procédural mis en place par Berne soulève plaintes et critiques* » ;
- Interpellation 20.3757, déposée le 18 juin 2020, « *Redevance de radio-télévision. Les pratiques commerciales de Serafe requièrent des éclaircissements* » ;
- Interpellation 21.3043, déposée le 2 mars 2021, « *Serafe AG. Rappels et recouvrements* ».

² Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 4.

³ Aargauer Zeitung du 15 janvier 2019, *Zahlreiche fehlerhafte Rechnungen: Datenchaos um TV- und Radiogebühren*.

⁴ NZZ Online du 8 juin 2020, *Doppelt Rundfunkgebühr in Rechnung gestellt: Serafe räumt Fehler ein*.

⁵ Office fédéral de la statistique (OFS), *Explications des messages d'erreur et des valeurs seuils*, document du 9 mars 2016 (disponible en ligne : www.ofs.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Registres > Registre des personnes > Livraison à la statistique > Qualité).

⁶ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 7 s.

Surtout, dès février 2019, la Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé sa sous-commission DFI/DETEC d'étudier les causes et responsabilités des erreurs de facturation, afin de permettre à la commission, en qualité d'organe de haute surveillance parlementaire (cf. art. 52 al. 2 de la Loi sur l'Assemblée fédérale), de s'assurer que la procédure menée par l'administration fédérale dans le cadre du changement de système de perception de la redevance avait été adéquate.

2.3. Cette commission ne partage pas l'avis de l'OFCOM sur la bonne réalisation du mandat par Serafe. Les éléments suivants ressortent notamment de son rapport du 13 octobre 2020 :

- D'une manière générale, Serafe a estimé que les erreurs reposaient quasi-uniquement sur les données et que les communes en étaient dès lors principalement responsables⁷. De l'avis de la commission, Serafe ne peut se décharger ainsi de toute responsabilité, puisque le mandat lui a été octroyé en juillet 2017 et impliquait une préparation des bases de données, jusqu'en 2019, en collaboration avec les cantons/communes⁸.
- La commission relève que deux éléments ont été négligés par l'OFCOM et Serafe lors des travaux préparatoires. D'une part, la communication avec les cantons et communes a été jugée insuffisante, de sorte que « *les services du contrôle des habitants ont par la suite été submergés par les très nombreuses réactions provenant de la population* »⁹. D'autre part, les risques découlant de la source de données utilisée – l'EGID et l'EWID – ont été sous-estimés ; même si rien ne laissait présager de problèmes relatifs au traitement des données, ce concept sur la formation des ménages – soit le croisement des données de l'EGID et de l'EWID – était utilisé pour la première fois et comportait donc forcément un risque d'erreurs, dont Serafe et l'OFCOM ont fait abstraction¹⁰.
- Il découle de ce qui précède (responsabilité des communes selon Serafe et sous-estimation du risque d'erreur) que Serafe a sous-doté son centre d'appels, qui s'est retrouvé dès le début surchargé, avec un très long temps d'attente¹¹. Cette situation n'a pas été résolue de l'avis de l'OFCOM et de la commission¹² et se répercute sur les autorités cantonales et communales.

⁷ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 4, note 14.

⁸ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 14.

⁹ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 15.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 12.

¹² Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 12 et 16.

- De l'avis de la commission, « [L]es problèmes d'adressage ont suscité de l'incertitude au sein de la population, des cantons et des communes, nuisant fortement à la réputation de l'entreprise Serafe, nouvellement fondée »¹³.

Sur cette base, la commission a formulé deux recommandations au Conseil fédéral concernant l'amélioration de la qualité des données et les coûts supplémentaires liés aux problèmes d'adressage. Sur ce second point, le Conseil fédéral est d'avis qu'aucune base légale ne permet d'indemniser les cantons/communes pour le travail supplémentaire engendré par le problème d'adressage ; en revanche, Serafe a eu droit à un dédommagement de 3.1 millions...

La Commission de gestion du Conseil des Etats a siégé le 23 mai 2022 pour prendre acte des réponses du Conseil fédéral à ses recommandations, en constatant que le système de perception semblait désormais fonctionner.

3. Cas de la Commune de Le Mouret

3.1. La perception de la redevance radio/TV auprès des habitants de la Commune de Le Mouret (ci-après : la Commune) illustre en partie ces dysfonctionnements.

- Selon les déclarations de la population, certaines personnes n'ont pas réussi à attendre le centre d'appels de Serafe et se sont donc tournées vers l'administration communale.
- Comme relevé de manière générale par la Commission de gestion du Conseil des Etats, la collaboration avec Serafe semble avoir été particulièrement mauvaise. La Commune a écrit à Serafe pour la première fois le 28 octobre 2021, afin de faire part de son inquiétude sur la perception de la redevance. Un second courriel sera envoyé le 1^{er} février 2022. Il faudra cependant attendre le recommandé du 8 février 2023 de la Commune à Serafe pour avoir enfin une réponse de Serafe, le 7 mars 2023. Autrement dit, la Commune a dû attendre près d'une année et demie pour obtenir une réponse de Serafe.
- Comme dans la majorité des autres cas, Serafe a alors rejeté la faute sur la Commune, laquelle n'aurait pas tenu à jour le registre des habitants.

¹³ Commission de gestion du Conseil des Etats, *op. cit.*, in Feuille fédérale 2021 713, p. 14.

- 3.2. La particularité du cas de Le Mouret réside dans le fait que Serafe n'a pas commis d'erreur d'adressage, mais n'a simplement pas perçu la redevance entre 2019 et 2022 auprès de nombreux habitants, récupérant ces « oublis » de perception dans la facture 2023. Pour la population, il en a résulté une facture élevée, portant sur plusieurs redevances en une fois.

On peut supposer de cette situation que Serafe, suite aux nombreuses erreurs d'adressage dans d'autres endroits, a préféré ne pas envoyer des factures qu'elle considérait d'emblée comme étant fausses. C'est ce qui ressort de son courrier du 7 mars 2023 (« *Dans un premier temps, afin d'éviter l'envoi d'un grand nombre de factures prétendument erronées, Serafe a d'abord suspendu l'émission des factures comme dans le cas de Le Mouret* »); cette phrase laisse d'ailleurs supposer que la Commune n'est pas un cas isolé).

Serafe parle d'« *incongruité* » entre les données du RegBL et les données qui lui ont été communiquées. A la lecture du dossier, il n'est pas possible de savoir de quelles données il s'agit lorsque Serafe parle de celles qui lui ont été effectivement communiquées « *par livraison de données* ». *A priori*, ni la Commune ni aucune autre autorité n'a à communiquer de données à Serafe, qui se réfère au RegBL.

A la lecture de la réponse de Serafe, il apparaît que la facturation a été suspendue car les données communiquées auraient été à « 1724 Le Mouret », alors que le registre RegBL contenait le nom des anciennes localités de la commune fusionnée (Bonfontaines, Essert, Le Mouret, Montévraz, Oberried et Zénauva). Le dossier confirme que les habitants de la localité de Le Mouret, dans leur très grande majorité, ont reçu la facturation de la redevance entre 2019 et 2022, dès lors qu'ils devaient figurer tant dans le RegBL que dans les données prétendument communiquées sous « 1724 Le Mouret » ; ce sont principalement les autres localités, dont le nom ne correspond pas à celui de la commune fusionnée, qui ont subi la suspension de facturation et le recouvrement de trois années de facturation en une seule.

Ce « problème » aurait pu être résolu très rapidement par une bonne coordination et communication entre Serafe et la Commune, dès le moment où il est apparu. La Commune aurait alors indiqué qu'il fallait utiliser le code postal 1724 avec le nom des anciennes localités, comme figurant au RegBL. A cet égard, Serafe prétend : « *nous avons eu, à maintes reprises, des échanges avec les responsables de la commune* ». On peut en douter ; cette affirmation n'est pas étayée et la Commune a dû attendre une année et demie pour obtenir une réponse. On relève d'ailleurs que, pour certains habitants, il a suffi d'un d'un téléphone à Serafe pour corriger la situation, ce qui n'a

pas été possible pour l'ensemble de la Commune en raison de l'absence de réponse de Serafe à la Commune.

Par ailleurs, on peine à comprendre pourquoi Serafe ne s'est pas fondé sur le RegBL, conformément au nouveau système mis en place, puisque ce registre contenait les différentes localités. Pour rappel, le RegBL se fonde sur l'EGID et l'EWID, à rentrer par les communes, la conformité des données étant vérifiée par l'OFS. Ce dernier a confirmé qu'il n'y avait aucune erreur pour la Commune, ce qui ressort de son monitoring sur la mise à jour des registres

2220 Le Mouret	internet	690 Validation OFS	26	5	24	7	86	4%
----------------	----------	--------------------	----	---	----	---	----	----

Extrait du monitoring du RegBL

Clôture trimestrielle 02/2023, date de référence 30.06.2023

Dans la mesure notamment où le RegBL est aussi nécessaire pour l'octroi de permis de construire, prétendre qu'il aurait été faux, revient à dire que des permis n'auraient pas pu être octroyés, respectivement que les nouvelles constructions auraient eu un adressage faux. Tel n'est pas le cas puisque le problème concerne uniquement Serafe, pas les autres expéditeurs.

En définitive, la suspension de facturation par Serafe résulte d'une méconnaissance du terrain (fusion des anciennes localités pour former Le Mouret), d'une non-application du nouveau système fondé sur le RegBL et d'une absence de concertation avec la Commune.

Enfin, on peine à comprendre ce qui a changé à partir de janvier 2023 et a permis à Serafe d'adresser correctement les factures.

4. Synthèse

La mise en place du nouveau système de perception de la redevance radio/TV par Serafe a connu des dysfonctionnements pour l'ensemble de la Suisse, en particulier concernant l'adressage et la centrale d'appels. Ces dysfonctionnements ont nécessité l'intervention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, intervention rare et révélatrice de l'importance de ces dysfonctionnements. Dans ce cadre, Serafe a continuellement rejeté la faute sur les cantons et les communes dans la livraison des données sur la population. Cela

étant, dite commission a notamment relevé que Serafe avait mal intégré les cantons et communes dans la mise en place du système et sous-estimé le risque de données erronées.

Le cas de la Commune de Le Mouret est un exemple parmi de nombreux autres. Les données du registre des habitants ont toujours été justes. L'OFS l'a confirmé et si l'entreprise Serafe s'était fondée sur le Registre fédéral des habitants et des logements (RegBL), comme elle est censée le faire, la facturation aurait pu avoir lieu correctement. Serafe a cependant décidé, sans informer la Commune, de suspendre la facturation dans la mesure où les adresses du RegBL, mises à jour correctement par la Commune avec le nom des anciennes localités, n'auraient pas correspondu avec les adresses transmises par le canton, toutes enregistrées sous « 1724 Le Mouret ». Il en résulte que les personnes domiciliées sur la localité de Le Mouret ont généralement reçu leurs factures annuellement, à l'inverse des habitantes et habitants domicilié-e-s sur les autres localités formant la commune fusionnée.

Ce « problème », qui relève d'une méconnaissance du terrain par Serafe, aurait pu être résolu rapidement moyennant une communication transparente et constructive de Serafe auprès de la Commune. Il aurait suffi de l'indiquer clairement et d'emblée à la Commune, suite à quoi celle-ci aurait précisé qu'il fallait retenir le code postal 1724 avec le nom des anciennes localités. Cependant, malgré ses différentes demandes, le Conseil communal aura attendu une année et demie, soit jusqu'en mars 2023, pour obtenir une réponse vaguement compréhensible de Serafe. Ce problème semble aujourd'hui réglé.

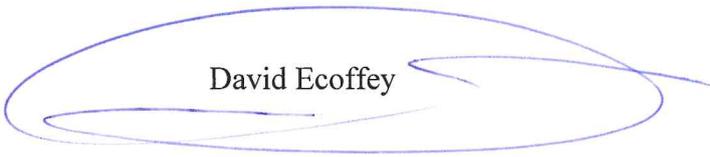
Au final, l'attitude de Serafe est regrettable et a engendré une incertitude tant pour les assujettis que pour l'administration communale. Sur le plan juridique, aucun n'a droit à une réparation.

- Les assujettis restent tenus par le paiement des factures, la suspension entre 2019 et 2023 n'ayant pas d'impact sur leur exigibilité puisque le délai de prescription est de 5 ans (art. 59 al. 3 ORTV) ; les montants restent dus. Cependant, ils ont pu obtenir des facilités de paiement.
- La Commune n'a pas droit à une indemnité pour le travail conséquent et supplémentaire que la suspension de facturation a engendré. La Commune n'étant pas elle-même mandante de Serafe, elle n'a pas de moyen d'agir sur une base contractuelle contre Serafe. Seule une action fondée sur la responsabilité de Serafe pourrait être envisageable, mais semble d'emblée dénuée de chance de succès et impliquerait une procédure disproportionnée par rapport au dommage concrètement subi, lequel reste difficile à chiffrer.

A cet égard, il est à relever que, dans sa réponse du 4 avril 2023 à la question 2023-GC-23 « *Serafe : retard incompréhensible et préjudiciable dans la perception des redevances* », le Conseil d'Etat a également renoncé à toute intervention auprès de Serafe ou de l'administration fédérale.

* * *

Ainsi fait à Fribourg, le 22 avril 2024.



David Ecoffey