



19.077

Message concernant la loi fédérale relative à l'indemnité forfaitaire octroyée pour la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision

du 27 novembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi relative à l'indemnité forfaitaire octroyée pour la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2018 M 15.3416 Remboursement de la TVA perçue indûment sur la redevance radio et télévision
(N 04.5.17, Flückiger-Bäni, E 12.9.18)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 novembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Tous les ménages doivent recevoir une indemnité forfaitaire de 50 francs pour la TVA sur la redevance de réception de radio et de télévision prélevée par la Confédération sans fondement juridique. Pour les entreprises, une indemnité forfaitaire n'est pas appropriée.

Contexte

En avril 2015, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe selon lequel la redevance de réception de radio et de télévision n'est pas soumise à la TVA. La décision a été immédiatement mise en œuvre par les offices fédéraux compétents (Administration fédérale des contributions et Office fédéral de la communication). Depuis, la TVA n'est plus facturée sur la redevance. Dans un premier temps, le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question du remboursement de la TVA déjà perçue, ce qui a donné lieu à des procédures ultérieures devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral. Au total, 30 000 personnes ont déposé une demande de remboursement.

En novembre 2018, dans quatre cas d'espèce, le Tribunal fédéral a ordonné le remboursement de la TVA perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision entre 2010 et 2015. Selon le Tribunal fédéral, le droit au remboursement de la TVA payée avant le 1^{er} janvier 2010 est prescrit. Ses arrêts ne concernent que les ménages privés. Ils ont un caractère jurisprudentiel.

La motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015, transmise par les Chambres fédérales, demande la création de la base légale permettant le remboursement de la TVA à tous les ménages et toutes les entreprises.

Le passage de la redevance de réception liée à la possession d'un appareil à la redevance des ménages indépendante de la possession d'un appareil s'est effectué le 1^{er} janvier 2019. Avec 3,57 millions de ménages assujettis (état au 30 septembre 2019), l'encaissement de la redevance est une opération à grande échelle. Un remboursement individuel de la TVA aux ménages constituerait aussi une opération de grande ampleur. Un tel remboursement serait même plus complexe que la perception de la redevance car il faudrait reconstituer des relations ayant prévalu dans le passé. La charge administrative aurait manifestement été disproportionnée par rapport aux montants à rembourser.

Contenu du projet

Au vu de ce qui précède, le projet de loi prévoit une indemnité forfaitaire pour tous les ménages. Cette indemnité est versée sous la forme d'une déduction unique de 50 francs sur la facture de la redevance émise par l'organe de perception SERAFE AG. Ce montant est calculé sur la base du montant total de la TVA perçue auprès des ménages entre 2010 et 2015 et du nombre prévu de ménages assujettis dans l'année de remboursement. Du 1^{er} janvier 2010 au 31 mars 2015, la Confédé-

ration a prélevé 170 millions de francs de TVA, dont 165 millions auprès des ménages et 5 millions auprès des entreprises.

L'indemnité forfaitaire remplace le remboursement individuel. Les personnes qui ont déjà déposé une demande de remboursement de la TVA seront aussi indemnisées par le biais d'une déduction sur la facture de la redevance. Les particuliers ne peuvent faire valoir de droit au remboursement individuel pour la TVA sur la redevance de réception payée sans fondement juridique jusqu'en 2015, ni d'éventuels droits connexes.

Le projet de loi vise à rembourser aux ménages de manière simple et efficace la TVA perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision et à rétablir la situation.

Par contre, aucune indemnité forfaitaire n'est prévue pour les entreprises; en effet, grâce à la déduction de l'impôt préalable, la TVA n'était généralement pas prélevée auprès de ces dernières.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En 2015, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe¹ selon lequel la redevance de réception de radio et de télévision n'est pas soumise à la TVA. Il a ainsi modifié sa propre pratique en ce qui concerne la qualification de la redevance de réception et conclu qu'il ne s'agissait plus d'une taxe de régie, mais «plutôt d'un impôt affecté à un but précis ou d'une taxe *sui generis*». Autrement dit, il n'y a pas de rapport de contreprestation soumis à la TVA entre l'Etat et les assujettis. Depuis l'introduction de la TVA, la redevance de réception était facturée avec la TVA (d'abord par les PTT, puis par Billag SA à partir de 1998).

L'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ont immédiatement mis en œuvre la décision du Tribunal fédéral. Depuis avril 2015, la redevance de réception est perçue sans la TVA.

Dans un premier temps, le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question du remboursement de la TVA déjà perçue, ce qui a donné lieu à des procédures ultérieures devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, ainsi qu'à près de 30 000 demandes de remboursement, actuellement pendantes auprès de l'OFCOM.

En 2018, dans un deuxième arrêt², le Tribunal fédéral a ordonné le remboursement à quatre particuliers de la TVA perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision entre 2010 et 2015, y compris les intérêts «de retard», la TVA ayant été prélevée sans fondement juridique. Ces arrêts ont un caractère jurisprudentiel, puisque tous les assujettis ont payé la TVA sur la redevance de réception et pourraient en exiger le remboursement. En 2018 également, le Conseil fédéral a été chargé de créer la base légale requise pour un remboursement de la TVA à tous les ménages et à toutes les entreprises (motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015³). Le projet de loi permet en outre de traiter de nombreux cas potentiellement similaires sans devoir faire face à des charges disproportionnées.

D'une part, le projet a pour objectif d'éviter une charge administrative disproportionnée découlant d'un traitement au cas par cas. D'autre part, il constitue une simplification pour les assujettis, qui n'auront pas à présenter de demande individuelle, ni à documenter ou à prouver leur requête.

¹ TF 141 II 182 ss

² TF 144 II 412 et arrêt 2C_355/2017 du 2 novembre 2018

³ 15.3416 «Remboursement de la TVA perçue indûment sur la redevance radio et télévision»

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Solution retenue

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, tous les ménages recevront une indemnité forfaitaire en lieu et place d'un remboursement individuel. Cette indemnité sera versée sous la forme d'une déduction unique de 50 francs sur une facture de la redevance émise par l'organe de perception SERAFE AG. Une telle solution est facile à mettre en place, et la charge administrative pour l'OFCOM et l'organe de perception n'est pas excessive. La plupart des ménages tirent avantage de cette solution puisqu'ils ne doivent pas déposer de demande ni prouver leur droit au remboursement. En outre, ils n'ont pas à se préoccuper d'un éventuel délai de prescription (pour plus de détails, voir ch. 4 ss).

1.2.2 Solutions étudiées

Particuliers, ménages

Aucune base légale spécifique n'est nécessaire pour un remboursement individuel de la TVA perçue sur la redevance de réception à titre privé. Les droits des requérants devraient toutefois être examinés individuellement, en tenant compte des mutations et changements de situation (p. ex. décès, divorce, mariage, dissolution d'une communauté de colocation, déménagement à l'étranger). La question des intérêts et celle de la prescription devraient également être clarifiées individuellement. Tant pour les requérants que pour l'administration, cette solution serait manifestement disproportionnée au vu du montant à rembourser. Pour le Conseil fédéral, comme pour l'ensemble des participants à la consultation, il ne s'agit pas d'une option réaliste. Par ailleurs, elle est contraire à la motion Flückiger-Bäni, et n'a donc pas été retenue par le Conseil fédéral.

Il en va de même pour les différentes combinaisons de remboursement individuel et de déduction forfaitaire. Un traitement des cas individuels occasionnerait des charges disproportionnées par rapport au montant à rembourser. Les résultats de la consultation n'incitent pas non plus au Conseil fédéral d'examiner ces possibilités plus en détail.

Entreprises

En réponse à la motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015, le Conseil fédéral a examiné la possibilité d'octroyer également une indemnité forfaitaire aux entreprises. Sur les quelque 170 millions de francs de TVA perçus sur la redevance de réception entre 2010 et 2015, 5 millions proviennent des entreprises.

Une indemnité forfaitaire sous la forme d'une déduction sur la facture de la redevance est possible du point de vue organisationnel. Toutefois, le Conseil fédéral rejette une telle solution pour les raisons de fond qui sont exposées ci-après.

Avant le changement de système le 1^{er} janvier 2019, la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)⁴ établissait pour les entreprises une distinction entre la réception à titre professionnel et celle à titre commercial. Les entreprises qui utilisaient des programmes de radio et de télévision uniquement pour leur personnel (p. ex. musique de fond dans un atelier) payaient la redevance de réception à titre professionnel. Celles qui mettaient à disposition de leur clientèle des appareils de réception dans un but de divertissement ou d'information (p. ex. chambres d'hôtel) devaient s'acquitter de la redevance de réception à titre commercial. Les entreprises qui touchaient un grand nombre de clients payaient un tarif plus élevé, au nom de l'égalité de traitement. Pour la redevance de réception à titre commercial, il existait trois catégories, avec trois tarifs différents. Depuis le 1^{er} janvier 2019, seules les entreprises inscrites auprès de l'AFC dans le registre des personnes assujetties à la TVA et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 francs paient la redevance. Or, plus de 75 % des entreprises suisses ne sont pas soumises à la TVA ou réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 francs. Par conséquent, elles ne doivent pas payer la redevance.

Le cercle des entreprises assujetties jusqu'au 31 décembre 2018 à l'ancienne redevance de réception et le cercle des entreprises assujetties depuis le 1^{er} janvier 2019 à l'actuelle redevance de radio-télévision ne sont pas identiques. Certaines entreprises auparavant soumises à la redevance de réception à titre professionnel ou commercial ne sont plus assujetties à la redevance de radio-télévision. Une compensation sous forme de déduction sur une prochaine facture de la redevance n'est donc plus possible. En outre, une indemnité forfaitaire octroyée à toutes les entreprises assujetties à la nouvelle redevance profiterait à de nombreuses entreprises qui n'ont pas payé la redevance de réception et donc aucune TVA sur cette dernière. En effet, 110 000 entreprises, filiales comprises, ont payé la redevance de réception, tandis que 140 000 sont désormais soumises à la redevance de radio-télévision. Un certain nombre de petites entreprises qui, vu leurs faibles chiffres d'affaires, ne sont pas assujetties aujourd'hui à la redevance de radio-télévision, mais qui ont dû payer la redevance de réception à titre professionnel ou commercial et n'ont pas demandé la déduction de l'impôt préalable, ne pourraient pas toucher leur dû. Par contre, une indemnité serait versée à des entreprises qui ont demandé la déduction de l'impôt préalable et n'ont subi aucun préjudice financier résultant du paiement de la TVA sur la redevance de réception.

Le Conseil fédéral s'écarte délibérément des exigences énoncées dans la motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015. Les entreprises ont néanmoins la possibilité de déposer des demandes de remboursement individuelles. L'OFCOM prévoit une procédure simplifiée pour le traitement de ces dernières. Les entreprises seront informées en conséquence.

Pour obtenir un remboursement, il faut obligatoirement que le requérant ait payé la redevance entre 2010 et 2015 et n'ait pas pu demander la déduction de l'impôt préalable, par exemple parce qu'il n'était pas inscrit dans le registre des entreprises assujetties à la TVA ou parce qu'il n'a pas pu complètement déduire l'impôt préa-

⁴ RS 784.40

lable. C'est le cas notamment lorsque des prestations non soumises à la TVA ont été fournies ou que l'entreprise a reçu des subventions.

1.3 Relation avec le programme de législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de loi ne figure ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶. Le Conseil fédéral a été chargé en 2018 seulement de d'exécuter la motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015.

Le dossier a été inscrit au budget 2020 avec le plan intégré des tâches et des finances: le crédit de transfert dans le domaine des médias est augmenté de 186 millions de francs pour 2021. Sur ce montant, 185 millions sont mis à disposition pour compenser la baisse des recettes provenant de la redevance des ménages et 1 million pour répondre à d'éventuelles demandes de remboursement de la part des entreprises.

Le projet de loi n'est pas lié à une stratégie du Conseil fédéral.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Le projet de loi répond largement à la motion Flückiger-Bäni du 5 mai 2015. La loi fédérale relative à l'indemnité forfaitaire octroyée pour la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision crée la base légale d'un remboursement forfaitaire à tous les ménages. En revanche, il n'est pas prévu de rembourser toutes les entreprises, comme le demande également le Parlement dans la motion. Les raisons sont expliquées en détail au ch. 1.2.

2 Consultation

Le projet de loi fédérale relative à l'indemnité forfaitaire octroyée pour la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision a fait l'objet d'une consultation, qui s'est déroulée du 17 avril au 5 août 2019. En tout, 43 avis ont été déposés: 24 cantons, 4 partis politiques (UDC, PS, PLR, PDC), 1 association faîtière nationale des communes, des villes et des régions de montagne, 3 associations faîtières nationales de l'économie, 5 autres organismes consultés et 6 participants non officiels se sont exprimés.

⁵ FF 2016 981

⁶ FF 2016 4999

2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Le projet est approuvé par 39 participants, dont 32 sans réserve ou proposition de changement importante. Dans ce groupe, on retrouve les 24 cantons, 2 des 4 partis politiques qui se sont prononcés (PLR et PS) et la plupart des participants issus du cercle des associations faîtières et des autres milieux intéressés (Union syndicale suisse, Union des villes suisses, Travail Suisse, SSR, Telesuisse, Centre Patronal).

Des réserves et des demandes de modification ont été exprimées dans 6 avis (organisations de consommateurs acsi, FRC et SKS, Vereinigung für kritische Mediennutzung ARBUS, Pensionskassenverband et un particulier).

4 participants (UDC, Union suisse des arts et métiers, Aktion Medienfreiheit et un particulier) rejettent l'avant-projet dans sa forme actuelle.

Les principales demandes de modification et réserves émises sont les suivantes:

- Réglementation légale pour les entreprises également (UDC, Union suisse des arts et métiers, Pensionskassenverband, Aktion Medienfreiheit, 1 particulier)
- Extension ou limitation du cercle des ayants droit privés dans certains cas de figure (organisations de consommateurs, Verein für kritische Mediennutzung ARBUS, UDC)
- Augmentation du forfait octroyé aux particuliers, incluant les intérêts moratoires (organisations de consommateurs, 1 particulier)
- Pas de recours aux ressources générales de la Confédération pour compenser la baisse des recettes résultant de la déduction sur les factures de la redevance (Union suisse des arts et métiers, 1 particulier)

Les détails figurent dans le rapport de consultation⁷.

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Au vu des résultats de la consultation, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier le projet de loi. Le texte de loi reste inchangé par rapport à l'avant-projet. En ce qui concerne les principaux arguments avancés, il convient de souligner les points suivants:

- Seuls cinq participants à la consultation demandent l'instauration d'une base légale aussi pour les entreprises. A l'inverse, le PDC rejette tant une solution forfaitaire qu'un remboursement aux entreprises au cas par cas et sur demande. Le Conseil fédéral a déjà expliqué en détail les raisons s'opposant à une déduction forfaitaire et à un remboursement individuel aux entreprises (voir ch. 1.2.2). Il n'y a pas lieu d'y revenir. Si une procédure de traitement simplifiée des demandes de remboursement des entreprises avait été deman-

⁷ Publié à la page www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2019 > DETEC.

dée lors de la consultation, l'OFCOM aurait utilisé la marge de manœuvre offerte par le droit actuel pour permettre une telle procédure.

- En optant pour une solution rapide et efficace, il faut accepter, selon le Conseil fédéral, que parmi les quelque 30 000 assujettis qui ont déjà déposé une demande de remboursement, certains ne toucheront pas l'indemnité (p. ex. à cause d'un départ à l'étranger). Un traitement individuel supplémentaire des «cas de rigueur» entraînerait toutefois une charge administrative importante, ce que la loi vise justement à éviter. En outre, avec le passage d'un système de redevance de réception liée à la possession d'un appareil de réception à une redevance de radio-télévision non liée à un récepteur, il est possible que l'indemnité forfaitaire soit aussi versée à des ménages qui n'ont pas payé la redevance de réception ou qui ont connu des mutations (p. ex. paiement de la redevance de réception uniquement pour la radio ou pour la télévision, interruption de l'obligation de payer la redevance, nouveau ménage, etc.; voir à ce propos à le commentaire de l'art. 3 et les aspects juridiques au ch. 7).

A cause du changement de système de perception, il n'est pas possible d'exclure du cercle des bénéficiaires les ménages fondés après 2015, comme le demande l'UDC. La banque de données du nouvel organe de perception (SERAFA AG) diffère fondamentalement de celle de Billag; une comparaison des données est impossible.

- Suite aux demandes exprimées en ce sens lors de la consultation, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a réexaminé le paiement d'éventuels intérêts sur les montants de TVA perçus par la Confédération entre 2010 et 2015. L'avant-projet ne le prévoyait pas. Dans ses arrêts, le Tribunal fédéral a confirmé l'obligation pour la Confédération de payer des intérêts moratoires. Pour la survenance de la demeure, un rappel de la part du créancier est en principe nécessaire, ce qui, dans la plupart des cas, n'a pas eu lieu. Suite aux arrêts du Tribunal fédéral du 14 novembre 2018, l'OFCOM a publié un communiqué de presse indiquant qu'une base légale serait élaborée en vue d'un remboursement «à tous» et que les ayants droit n'auraient aucune démarche à entreprendre. Le paiement d'intérêts moratoires devrait donc être reconnu au plus tard à partir de cette date-là. Certes, les forfaits versés aux ménages remplacent toutes les demandes de remboursement individuelles et il est également vrai qu'une répartition de ces forfaits en éléments séparés n'est pas appropriée. Toutefois, renoncer au paiement d'intérêts sur les créances en cours de 165 millions de francs (TVA sur la redevance de réception de radio et de télévision perçue entre 2010 et 2015) ne peut pas être justifié valablement dans le présent dossier au vu de l'arrêt de Tribunal fédéral et de la procédure particulière de remboursement. Etant donné le grand nombre d'ayants droit et la solution forfaitaire retenue, un retard de paiement de deux ans doit être envisagé (de fin 2018 à fin 2020; les premières déductions sur les factures de SERAFA AG interviendront probablement en 2021). Si l'obligation de payer des intérêts moratoires est acceptée, le montant à répartir équitablement entre tous les ménages s'élèvera à 182 millions de francs (taux d'intérêt: 5 %).

- La plupart des participants à la consultation approuvent la compensation par la Confédération des pertes dues aux déductions sur la facture de la redevance. En effet, la TVA perçue sur la redevance de réception a été versée dans les caisses fédérales (voir à le commentaire de l’art. 4). Les autres «options de financement» proposées par deux participants à la consultation, et qui se feraient au détriment des diffuseurs de programmes, ne peuvent donc pas être prises en considération. Il faut s’en tenir au modèle proposé dans la consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le modèle se réfère à une constellation unique. Aucune conclusion ne peut être tirée d’une comparaison juridique.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

L’indemnité forfaitaire octroyée pour la TVA perçue par la Confédération sur la redevance de réception de radio et de télévision entre 2010 et 2015 se présente sous la forme d’une déduction unique de 50 francs sur une facture de la redevance émise par l’organe de perception SERAFE AG. La déduction est accordée à tous les ménages privés ou collectifs (p. ex. homes pour personnes âgées, établissements médico-sociaux, hôpitaux, internats) qui reçoivent une facture de la redevance dans l’année de remboursement et qui ne sont pas exonérés à ce moment-là en vertu des art. 69b ou 109c de la LRTV.

Tous les ménages obtiennent une déduction unique et identique. Comme dans l’avant-projet, la déduction de 50 francs est calculée sur la base du montant total de la TVA perçue auprès des ménages entre 2010 et 2015 (165 millions de francs), auquel est ajoutée la part des intérêts moratoires dus à partir de fin 2018 (17 millions de francs), et en fonction du nombre prévu de ménages assujettis dans l’année de remboursement, en 2021 (182 millions de francs répartis entre 3,6 millions de ménages assujettis).

L’indemnité forfaitaire se substitue aux remboursements individuels. L’entrée en vigueur de la réglementation proposée retire tout fondement à d’éventuelles demandes de restitution. Les personnes qui ont déposé une demande de remboursement de la TVA avant l’entrée en vigueur de la réglementation (environ 30 000 personnes actuellement) sont traitées comme tous les autres ménages.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le projet de loi prévoit d'octroyer aux ménages une indemnité forfaitaire pour la TVA prélevée par la Confédération sans fondement juridique entre 2010 et 2015. Le montant de la compensation versée par la Confédération aux bénéficiaires des quotes-parts de la redevance correspond au montant total de la TVA perçue sur la redevance de réception entre 2010 et 2015, auquel est ajoutée la part des intérêts moratoires dus à partir de fin 2018.

Aucun coût supplémentaire de personnel n'est à la charge de la Confédération. Les prestations sont fournies par l'administration fédérale, en premier lieu par l'OFCOM.

4.3 Mise en œuvre

Les autorités fédérales compétentes sont chargées, sous la direction de l'OFCOM, de mettre à disposition les ressources fédérales nécessaires et de définir les procédures de compensation pour les radios et télévisions concernées.

L'OFCOM prévoit une procédure de traitement simplifiée des demandes individuelles adressées par les entreprises (voir ch. 1.2). Ces dernières seront dûment informées.

5 Commentaire des dispositions

Art. 1 Principe

Le Tribunal fédéral a ordonné dans quatre cas d'espèce le remboursement de la TVA perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision entre 2010 et 2015⁸. Le projet de loi se réfère à cette période uniquement. Selon le Tribunal fédéral, le droit au remboursement de la TVA payée avant le 1^{er} janvier 2010 est prescrit.

Les ménages remboursés ne seront pas forcément les mêmes que ceux qui ont payé la TVA sur la redevance de réception entre 2010 et 2015. La différence s'explique entre autres par le passage d'un système de redevance liée à la possession d'un appareil de réception à une redevance de radio-télévision facturée à tous les ménages. L'indemnité forfaitaire pourrait aussi être versée à des ménages qui n'ont pas payé la redevance de réception ou qui ont connu des mutations (p. ex. paiement de la redevance de réception uniquement pour la radio ou pour télévision, interruption de l'obligation de payer la redevance, nouveau ménage, etc.). A l'inverse, il est possible que des personnes ayant payé la TVA sur la redevance de réception entre 2010 et 2015 ne soient pas remboursées, ou du moins pas immédiatement, par exemple si le ménage a été dissous après avril 2015 (déménagement à l'étranger, regroupement de ménages, entrée dans un ménage collectif, etc.).

⁸ Arrêt 2C_355/2017 du 2 novembre 2018

Pour la définition des ménages privés et des ménages collectifs, la LRTV renvoie à la législation sur l'harmonisation des registres (art. 69a, al. 2, et art. 69c, al. 2, LRTV)⁹.

Art. 2 Montant, forme et période de versement de l'indemnité

Malgré le paiement d'intérêts sur la TVA prélevée sans fondement juridique – modalité qui n'avait pas été prise en considération dans l'avant-projet –, la déduction forfaitaire de 50 francs allouée à chaque ménage ne change pas. Suite aux premières expériences de SERAFE AG, les prévisions sur le nombre de ménages concernés doivent en effet être corrigées de 3,4 à 3,6 millions (état au 30 septembre 2019: 3,57 millions de ménages). En répartissant les 182 millions de francs correspondant au montant de TVA augmenté des intérêts moratoires entre 3,6 millions de ménages, on obtient à nouveau un forfait de 50 francs par ménage – compte tenu d'une petite réserve pour une éventuelle augmentation du nombre d'ayants droit. Ce montant correspond aussi à la volonté politique des participants à la consultation. Il a rencontré une large adhésion et a été défini comme un minimum par les organisations de défense des consommateurs.

L'indemnité forfaitaire est octroyée à chaque ménage sur la première facture, annuelle ou trimestrielle, adressée au cours de l'année de remboursement, quelle que soit la durée d'existence du ménage ou de l'assujettissement.

L'année de remboursement ne correspond pas forcément à une année civile. Les paiements en espèces et les versements sur des comptes postaux et bancaires sont exclus.

Art. 3 Exclusion des droits de restitution

Une indemnité forfaitaire à tous les ménages n'est efficace que si elle remplace le remboursement individuel. C'est le seul moyen d'éviter une charge administrative disproportionnée et de garantir la sécurité juridique.

Les personnes qui ont déposé une demande de remboursement obtiennent le même montant forfaitaire que les autres, pour autant qu'elles soient assujetties à la redevance dans l'année de remboursement. Leurs demandes deviennent, de par la loi, caduques. Dans quelques situations particulières, il est possible que ces personnes n'obtiennent aucune indemnité, par exemple parce qu'elles ne sont plus membres d'un ménage. La règle de l'art. 3 a des répercussions sur toutes les demandes de remboursement n'ayant pas encore force de chose jugée devant n'importe quelle instance juridique. L'entrée en vigueur de la loi retire aussi tout fondement juridique à d'éventuelles futures demandes de remboursement en lien avec la TVA perçue sur la redevance de réception à titre privé. Aucune possibilité de restitution n'existera plus lorsque la loi, dont la durée de validité est limitée, n'aura plus effet.

Pour un certain nombre des quelque 30 000 assujettis à la redevance qui ont déjà activement fait valoir une demande de remboursement, la déduction unique est

⁹ Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR, RS 431.02).

légèrement inférieure au montant qu'ils auraient pu obtenir sans solution forfaitaire. Toutefois, dans un dossier qui concerne au moins 3,5 millions de ménages, cet état de fait est acceptable en vertu du principe de proportionnalité, d'autant plus que les montants en jeu sont minimes, comme le montrent les tableaux ci-après.

Tableaux

TVA sur la redevance de réception de radio et de télévision, 2010-2015

Radio et télévision

Période	Taux de TVA	Mois	Redevance, TVA incluse	TVA payée
1.1.–31.12.2010	2,40 %	12	462,00	10,83
1.1.–31.12.2011	2,50 %	12	462,40	11,28
1.1.–31.12.2012	2,50 %	12	462,40	11,28
1.1.–31.12.2013	2,50 %	12	462,40	11,28
1.1.–31.12.2014	2,50 %	12	462,40	11,28
1.1.–31.03.2015	2,50 %	3	115,60	2,82
Total Radio + TV				58,77

Télévision uniquement

Période	Taux de TVA	Mois	Redevance TV, TVA incluse	TVA payée
1.1.–31.12.2010	2,40 %	12	293	6,87
1.1.–31.12.2011	2,50 %	12	293,25	7,15
1.1.–31.12.2012	2,50 %	12	293,25	7,15
1.1.–31.12.2013	2,50 %	12	293,25	7,15
1.1.–31.12.2014	2,50 %	12	293,25	7,15
1.1.–31.03.2015	2,50 %	3	73,31	1,79
Total TV uniquement				37,26

Radio uniquement

Période	Taux de TVA	Mois	Redevance Radio, TVA incluse	TVA payée
1.1.–31.12.2010	2,40 %	12	169,00	3,96
1.1.–31.12.2011	2,50 %	12	169,15	4,13
1.1.–31.12.2012	2,50 %	12	169,15	4,13
1.1.–31.12.2013	2,50 %	12	169,15	4,13
1.1.–31.12.2014	2,50 %	12	169,15	4,13
1.1.–31.03.2015	2,50 %	3	42,29	1,03
Total TV uniquement				21,51

La très grande majorité des ménages n'a pas fait valoir de demandes de remboursement. Compte tenu de la prescription de la déduction, ces ménages bénéficieront de la déduction et recevront davantage que ce qu'ils auraient pu obtenir par voie judiciaire.

Art. 4 Financement

La déduction sur les factures de la redevance des ménages entraînera une baisse des recettes de 185 millions de francs au maximum (compte tenu d'une réserve de 3 millions prévue pour l'éventuelle augmentation du nombre de ménages privés). Tout au long de la chaîne de création de valeur qui doit être considérée à l'échelle de l'entreprise ou de la branche, le revenu net de tous les décomptes de TVA revient en fin de compte toujours à la Confédération. C'est le cas lorsque des excédents de l'impôt préalable sont versés par branche, voire temporairement, à des sujets fiscaux, comme cela était le cas avec la redevance de réception de radio et de télévision.

En tant que sujet fiscal, l'OFCOM a décompté la TVA sur le produit annuel de la redevance de réception (chiffre d'affaires au sens de la TVA), en appliquant un taux réduit de 2,4 % ou de 2,5 % sur la base du droit de la TVA en vigueur. Conformément au système, l'OFCOM a pu déduire comme impôt préalable la TVA sur ses charges (répartition de la redevance de réception), lesquelles ont été à nouveau soumises à la TVA chez les destinataires. Le solde provenant de la TVA perçue sur les recettes de la redevance de réception (chiffre d'affaires) est transféré, après déduction de l'impôt préalable, à l'AFC. En cas d'excédent de l'impôt préalable, celui-ci est crédité au sujet fiscal par l'AFC. Dans le cas concret, il s'est agi d'excédents de l'impôt préalable qui ont été versés à l'OFCOM (sujet fiscal). L'OFCOM a affecté ces montants au «pot de la redevance» (total des quotes-parts à attribuer aux bénéficiaires). L'OFCOM a versé les quotes-parts de la redevance aux diffuseurs de programmes de radio et de télévision. De leur côté, ceux-ci ont établi un décompte des revenus (chiffre d'affaires) avec l'AFC, à nouveau au taux réduit

de 2,4 % ou de 2,5 %. En même temps, les diffuseurs ont pu faire valoir la déduction de l'impôt préalable pour l'impôt préalable que leurs fournisseurs leur avaient répercuté. Vu qu'une partie des prestations fournies a été imposée au taux de TVA normal de 7,6 % ou de 8 %, la déduction de l'impôt préalable s'est avérée une nouvelle fois supérieure à la dette fiscale, d'où un excédent de l'impôt préalable en faveur des diffuseurs.

Conformément au principe du prélèvement net à toutes les phases avec déduction de l'impôt préalable, la TVA sur la redevance de réception n'a finalement été facturée qu'une seule fois (grâce à la déduction de l'impôt préalable), tout au long du processus allant des assujettis aux destinataires et aux fournisseurs des destinataires, en passant par l'OFCOM.

La TVA perçue sur la redevance de réception a été versée dans les caisses fédérales. La déduction accordée aux ménages ne peut pas être mise à la charge des radios et des télévisions financées par la redevance. Par conséquent, la baisse de recettes de 185 millions de francs au maximum doit être compensée par la Confédération.

Art. 5 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

Conformément à l'art. 141, al. 2, let. *aquater*, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰, une limitation de la durée de validité des dispositions doit être examinée. La loi est limitée à trois ans, dans le sens d'un ajustement constant de la législation.

6 Conséquences pour la Confédération et pour d'autres secteurs

Les déductions octroyées aux ménages entraîneront une baisse des recettes de la redevance des ménages de 185 millions de francs au maximum. L'année du remboursement, les besoins des bénéficiaires de la redevance ne seront donc pas entièrement couverts. Pour compenser ce manque à gagner, la Confédération versera, conformément au projet de loi, une contribution unique de 185 millions de francs, prélevée dans les ressources générales de la Confédération. Aucun financement supplémentaire de la Confédération n'est nécessaire pour les activités de l'organe de perception et de l'OFCOM liées à l'octroi de l'indemnité. L'OFCOM réglera cet aspect avec l'organe de perception dans le cadre des mandats existants. Si, contre toute attente, des dispositions d'exécution devaient être requises, le Conseil fédéral les édictera sur la base de l'art. 182 de la Constitution (Cst.)¹¹.

Il est évident que le projet de loi n'a aucune incidence spécifique sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, ni sur l'économie, la société ou l'environnement. Les questions correspondantes n'ont donc pas été approfondies.

¹⁰ RS 171.10

¹¹ RS 101

Par souci d'exhaustivité, il convient de mentionner un aspect particulier. Les cantons et les communes qui ont payé la TVA sur la redevance de réception sont traités comme des entreprises et peuvent faire valoir au cas par cas leurs éventuels droits à un remboursement.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La présente loi se fonde sur les art. 93 et 130 Cst..

Elle concerne des faits qui se sont manifestement produits avant son entrée en vigueur probable. Depuis avril 2015, la TVA n'est plus perçue sur la redevance de réception. Suivant les cas, la réglementation envisagée peut conduire à une rétroactivité proprement dite, notamment en écartant les demandes de remboursement qui subsistent en vertu de la jurisprudence ou en les substituant par un droit à une indemnité forfaitaire d'un montant légèrement inférieur. La personne qui ne reçoit pas de facture de la redevance l'année où l'indemnité est octroyée ne touche rien. Même si, dans la plupart des situations, il en résulte au plus une rétroactivité improprement dite (voir le message du 15 février 2012 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-maladie concernant la correction des primes payées entre 1996 et 2011)¹², la réglementation globale doit respecter les exigences constitutionnelles d'une rétroactivité proprement dite. Celle-ci est voulue. La Confédération entend créer les bases d'une indemnité forfaitaire pour la TVA qu'elle a perçue de 2010 à 2015.

Certes, la rétroactivité proprement dite va bien au-delà de la période d'un an généralement considérée comme admissible. Toutefois, en raison de la nature particulière du projet, il est justifié d'appliquer à un niveau plus général le principe de proportionnalité en lien avec le critère de temporalité (art. 5, al. 2, Cst.). De ce point de vue, remplacer les revendications individuelles par une indemnité forfaitaire ne paraît pas disproportionné. Aucune autre solution n'offre un rapport raisonnable comparable entre les coûts de traitement et l'objectif visé (voir ch. 1.2).

Les raisons motivant la solution du forfait présentée au ch. 1.2 expliquent également l'intérêt public prépondérant d'une rétroactivité. La plupart des ménages en profiteront dès lors qu'ils n'auront pas à présenter de demande ni à prouver leur droit au remboursement. En outre, ils ne se verront pas opposer une éventuelle prescription de leurs droits. Cette solution permet de réduire au minimum les coûts administratifs liés au remboursement de la TVA.

Il est inévitable qu'une solution simple et efficace, forcément quelque peu schématique, ne puisse pas satisfaire équitablement chaque cas individuel. L'indemnité forfaitaire ne correspond certes pas à la somme exacte due à chacune personne; il s'agit toutefois de montants très faibles. Par ailleurs, selon des critères d'égalité juridique, l'égalité de traitement de tous les destinataires de l'indemnité forfaitaire peut être considérée comme respectée vu que l'ensemble des personnes appartenant

¹² FF 2012 1707, ch. 5.1

au groupe des assujettis à la redevance au moment du remboursement représente grosso modo toute la population. Dans l'ensemble, le critère selon lequel la rétroactivité ne doit pas engendrer d'inégalités de traitement choquantes peut être considéré comme rempli. Le fait que les entreprises ne soient pas incluses dans la solution forfaitaire, sans pour autant perdre leurs droits individuels, ne s'oppose pas non plus au principe d'égalité de traitement (voir ch. 1.2).

Les droits acquis ne s'opposent pas à la solution du forfait proposée.

En résumé, les conditions de rétroactivité sont remplies et la solution forfaitaire proposée est acceptable du point de vue constitutionnel.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi n'entre pas en conflit avec les règles impératives du droit international public.

7.3 Frein aux dépenses

Les remboursements aux ménages ne doivent pas se faire aux dépens des bénéficiaires de la redevance (radios et télévisions, études d'audience, etc.), raison pour laquelle les pertes de recettes qui en découlent sont compensées par les recettes générales de la Confédération.

Selon l'art. 159 Cst., les dispositions relatives aux subventions doivent être adoptées à la majorité des membres des deux chambres si elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs (frein aux dépenses). L'art. 4 du projet est donc soumis au frein aux dépenses.

7.4 Protection des données

La déduction forfaitaire sur une future facture de la redevance des ménages est effectuée par l'organe de perception (SERAFE AG). Dans l'accomplissement de son mandat ordinaire d'encaissement, celui-ci est soumis aux dispositions relatives à la protection des données (voir art. 69f LRTV¹³). Des exigences supplémentaires en matière de protection des données ne sont pas nécessaires.

¹³ RS 784.40

