

BVGer A-1341/2015 vom 3. Mai 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-05-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1341_2015

FR: TAF A-1341/2015 du 3 mai 2016

IT: TAF A-1341/2015 del 3 maggio 2016

Regeste

Transport de personnes et de marchandises

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Sous réserve des exceptions - non pertinentes en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'OFT est une autorité précédente au sens de la lettre d de cette dernière disposition et l'acte attaqué, en ce qu'il crée des droits ou obligations, revêt les caractéristiques matérielles (art. 5 al. 1 PA) et formelles (art. 35 PA) d'une décision. Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître du recours interjeté contre la décision de l'autorité inférieure du 27 janvier 2015 en qualité d'autorité de surveillance de la recourante (cf. ATF 136 II 457 consid. 6.5; arrêts du Tribunal administratif fédéral A 6352/2010 du 30 novembre 2010 et A 2742/2009 du 14 décembre 2009 consid. 1.1; Olivier Zibung, in: Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2ème éd., Zurich 2016, n. 32 ad art. 71 PA).

E. 1.2

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant la destinataire de la décision attaquée qui l'enjoint à ne pas exiger de la personne concernée un supplément pour avoir voyagé sans titre de transport, elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Elle a donc qualité pour recourir.

E. 1.3

Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2.1

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12

PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il 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 (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2ème éd. Bâle 2013, n. 2.156). Il 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 135 I 91 consid. 2.1; ATAF 2014/24 consid. 2.2 p. 348 s. et réf. cit.

E. 2.2

L'examen du Tribunal est limité par l'objet du litige, lequel est défini par le contenu de la décision attaquée - plus particulièrement son dispositif - en tant qu'il est effectivement contesté par le recourant. Au titre de l'unité de la procédure, le recourant ne peut, en principe, que réduire l'objet du litige par rapport à l'objet attaqué en renonçant à remettre en cause certains points de la décision entreprise, mais non pas l'élargir. L'objet du litige est donc fixé par les conclusions du recours, qui doivent rester dans le cadre de l'acte attaqué (cf. ATF 136 II 165 consid. 5, ATF 133 II 35 consid. 2; ATAF 2010/12 consid. 1.2.1; plus récent: arrêt du Tribunal administratif fédéral A 3631/2015 du 4 février 2015 consid. 3.1; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2ème éd., Berne 2015, p. 554 ss; Jérôme Candrian, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Bâle 2013, n. 182 p. 108).

E. 2.2.1

A titre liminaire, il convient de relever que le fait que la personne concernée voyageait sans titre de transport en date du 3 novembre 2014 dans le bus de 17h31 de la Blécherette à la gare de Lausanne n'est en rien contesté par les parties. De même, il est admis que la recourante est en droit de percevoir un supplément, ainsi qu'un forfait, pour voyage sans titre de transport (cf. art. 20 LTV en relation avec les chiffres 71.000 du tarif 651.22 de la Communauté tarifaire vaudoise [CTV] et 30.00 du tarif 600.5).

E. 2.2.2

En l'espèce, l'objet du litige porte sur la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a enjoint la recourante à ne pas percevoir le supplément de la part de la personne concernée qui avait voyagé sans titre de transport valable en date du 3 novembre 2014. Il faudra ainsi examiner si, comme l'autorité inférieure l'a retenu, la violation d'une obligation d'information est effectivement imputable à la recourante, et, le cas échéant, si elle constitue une violation d'une obligation accessoire de l'obligation de transporter et entraîne l'application de l'art. 12 al. 3 LTV.

E. 3.1

Si les litiges d'ordre pécuniaire qui opposent le client à l'entreprise relèvent de la juridiction civile (cf. art. 56 al. 1 LTV; ATF 136 II 489 consid. 2.4, ATF 136 II 457 consid. 6.2), la compétence de la juridiction administrative n'est pas exclue pour autant. L'art. 56 al. 2 LTV prévoit en effet que les autres litiges sont soumis aux dispositions générales sur la procédure administrative fédérale. Cette voie est en particulier pratiquée en cas d'intervention de l'autorité de surveillance. Conformément à l'art. 52 LTV, les transports publics sont soumis à la surveillance de l'OFT et, si les décisions et les instructions des organes ou des services des entreprises lèsent des intérêts fondamentaux du pays ou violent la LTV, la concession, l'autorisation ou des conventions internationales, cette autorité est autorisée à les abroger ou à en empêcher l'application. Pas davantage que ne le faisait la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics (LTP, RO 1986 1974), la LTV n'habilite pas l'autorité de

surveillance à intervenir directement dans un rapport de droit civil, de sorte qu'une telle immixtion est proscrite. Cela n'empêche toutefois pas complètement l'autorité de surveillance de formuler des injonctions dont la portée est limitée au cas particulier. Se fondant sur le droit public, elle peut ainsi enjoindre à la société de transport surveillée à adopter un certain comportement dans sa relation contractuelle avec le voyageur (ATF 136 II 457 consid. 6.3), à savoir, par exemple, comme dans le cas particulier, de ne pas exiger de celui-ci le paiement du supplément.

E. 3.2

Par le contrat de transport de voyageurs, l'entreprise de transport s'engage, moyennement un prix, à transporter une personne d'une station à une autre (art. 19 al. 1 LTV). Les voyageurs doivent être munis de titres de transport valables. Ils les conservent pendant la durée du voyage et les présentent sur demande à l'agent chargé du contrôle (art. 57 al. 1 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport des voyageurs [OTV, RS 745.11]). En vertu de l'art. 20 LTV, le voyageur qui ne peut présenter un titre de transport valable doit attester de son identité et payer le prix de la course ainsi qu'un supplément. S'il ne paie pas immédiatement, il est appelé à fournir des sûretés. A défaut, il peut être exclu du transport (al. 1). Les tarifs fixent le montant du supplément. Ils règlent les cas de dispense ou de restitution (al. 2). Cette disposition arrête les facteurs en fonction desquels le montant du supplément est fixé (al. 3), ainsi que les situations dans lesquelles le supplément peut être réduit ou annulé (al. 4). Elle prévoit également que ce supplément peut être augmenté en cas de récidive (al. 5), que tout titre de transport utilisé de manière abusive peut être retiré (al. 6), et qu'enfin, les poursuites pénales sont réservées (al. 7). Parmi les obligations de la société de transport, l'obligation de transporter est expressément mentionnée. En particulier, le fait qu'une entreprise ne s'acquitte pas de son obligation de transporter, permet à l'ayant droit de demander des dommages-intérêts (cf. art. 12 al. 3 LTV). De même, les entreprises de transport ont l'obligation d'établir des horaires (cf. art. 13 LTV), d'exploiter (cf. art. 14 LTV) et d'établir les tarifs (cf. art. 15 LTV et art. 55a OTV).

E. 3.3

La CTV (Mobilis), dont les Transports publics de la région lausannoise SA font partie, a édicté le tarif 651.22, lequel trouve application en l'espèce. En l'absence de dispositions mentionnées dans le tarif précité, il est expressément prévu que les tarifs nationaux, comme le tarif général des voyageurs 600, font foi (cf. ch. 0.001/651.22).

E. 4

En l'occurrence, les parties s'entendent sur le fait que, dans son activité, la recourante a une obligation d'information envers les usagers s'agissant en particulier des modalités de paiement acceptées pour acquérir un titre de transport. Leurs positions divergent toutefois quant à l'étendue de cette obligation.

E. 4.1

Si la recourante retient remplir pleinement son obligation par le biais des inscriptions figurant sur les distributeurs automatiques présents aux arrêts, sur internet et autres supports, l'autorité inférieure - en sa qualité d'autorité de surveillance, habilitée à se prononcer dans le cas particulier - considère celle-ci comme insuffisante au cas d'espèce. Plus concrètement, l'autorité inférieure ne lui reproche pas tant une insuffisance d'information à quoi, question qui peut toutefois rester ouverte selon elle, mais bien plutôt un manquement dans le fait que le conducteur du bus n'a pas indiqué à la personne

concernée, par réaction, la possibilité d'acquérir son titre de transport par SMS. Elle retient donc que la recourante a une obligation d'informer les usagers des différentes modalités de paiement existantes à quai, mais aussi dans le bus par l'intermédiaire du conducteur, étant précisé que cette obligation n'existerait que lorsque le bus est à l'arrêt, au vu des précisions apportées par l'autorité inférieure au cours de l'instruction.

E. 4.2

D'emblée, vu la nature civile de la relation liant les parties (cf. art. 56 al. 1 LTV), le devoir d'information dont il est ici question consiste en une obligation contractuelle accessoire de la recourante, issue de l'obligation de transporter (art. 12 LTV).

E. 4.2.1

Les photographies produites par la recourante à l'appui de sa réplique permettent de constater que les différentes modalités de paiement acceptées par le distributeur automatique de titres de transport présent à l'arrêt de bus de la Blécherette sont exposées clairement à l'attention des usagers. Le placement des informations apparaît en outre adéquat. Le Tribunal de céans constate également que la possibilité d'un paiement par SMS y est mentionnée de manière visible. A ce propos, la façon dont il peut être procédé à l'achat du titre de transport par ce biais est très claire; il suffit d'envoyer un SMS avec un sigle précis au numéro 456. L'affiche autocollante contient au surplus l'indication suivante: «Envoyez simplement le bon code au 456 pour recevoir votre billet SMS rapidement et sans chercher votre monnaie». L'argumentation de l'autorité inférieure concernant l'absence d'indication de la nécessité de télécharger une application tombe donc à faux. Pour cause, si une telle installation n'est pas indiquée, cela résulte du fait que celle-ci n'est en rien nécessaire. L'affiche autocollante spécifie aussi - certes en petit et au bas de celle-ci - que le prix du billet est reporté sur la facture de l'opérateur ou déduit du forfait téléphonique pré payé. Dès lors, il est appert que, si la personne concernée avait fait preuve de l'attention qui peut raisonnablement être exigée d'un usager souhaitant acquérir un titre de transport, elle aurait été en mesure de prendre connaissance de la modalité de paiement supplémentaire qui s'offrait à elle, laquelle lui aurait permis d'acquérir un titre de transport malgré qu'elle ne disposât pas de monnaie. Ainsi y a-t-il lieu de retenir qu'à quai, pour autant qu'une telle distinction doive effectivement être faite, la recourante a valablement respecté son obligation contractuelle accessoire d'information. A toutes fins utiles, il sied de relever qu'à aucun moment, la personne concernée n'a prétendu ou a laissé apparaître qu'elle n'était pas en mesure d'en prendre connaissance.

E. 4.2.2

L'autorité inférieure soutient l'existence d'une obligation par réaction du conducteur de bus d'informer les voyageurs des différentes modalités de paiement lorsqu'ils l'abordent et que le véhicule est à l'arrêt. De plus, elle spécifie que si, dans le cas particulier, le conducteur a certes répondu à la question posée par la personne concernée, il ne pouvait ignorer le but de sa demande, à savoir s'acquitter d'un titre de transport, et que, dès lors, ce dernier se devait de lui indiquer la possibilité qu'elle avait de l'acquérir par SMS. Comme la recourante le soutient, il apparaît qu'une telle obligation, à l'arrêt, par réaction uniquement, mais ne se limitant pas seulement à la question posée, n'est pas d'une mise en oeuvre évidente, tant pour le conducteur que pour les usagers. De plus, la faisabilité d'une telle obligation passive d'information du conducteur sur les transports publics d'une agglomération telle que celle de Lausanne, qui transportent des dizaines de milliers de voyageurs quotidiennement, paraît

d'avance compromise. Il est également pertinent de relever que le tarif 651.22 édicté par la CTV prévoit que l'achat du titre de transport, respectivement le processus de commande, doit être terminé complètement avant le départ effectif du véhicule, à l'exception des règles applicables pour les billets SMS qui exigent l'achat et la réception avant la montée dans le véhicule (cf. ch. 6.0.002 et 7.3.001/651.22, en relation et en adéquation avec le ch. 08.10 du tarif général 600). En ajoutant à cela que, sur le réseau de bus de la recourante, l'achat de billet se fait à quai uniquement, il faut en déduire que tout a été mis en oeuvre pour que les conducteurs de bus en question se concentrent sur la conduite du véhicule permettant de transporter les usagers d'une station à une autre, l'une des obligations principales de la recourante (cf. art. 12 LTV). Plus généralement, tout rôle du conducteur allant au-delà de la complaisance paraît devoir être exclu dans les transports publics, à moins que l'achat de billet puisse se faire par son intermédiaire, comme tel est encore le cas sur les lignes desservies par la société CarPostal SA par exemple (cf. site Internet de cette société <<https://www.postauto.ch/fr>> > Informations de voyage > Titres de transports> Vente > Conducteurs CarPostal, consulté le 5 avril 2016).

E. 4.3

Partant, il y a lieu de retenir que l'obligation contractuelle accessoire d'information de la recourante n'inclut pas une information par réaction de ses conducteurs de bus sur les parcours de son réseau. L'information figurant sur l'instrument servant à émettre les titres de transports à l'arrêt de la Blécherette était en outre claire et doit être qualifiée de suffisante au sens de l'obligation d'information incombant à la recourante, de sorte que cette dernière a pleinement respecté son obligation. En l'espèce, le conducteur de bus n'avait donc pas à informer la personne concernée des modalités de paiement. A toutes fins utiles, il convient de relever que si, dans sa jurisprudence relative à l'art. 71 al. 1 PA, le Tribunal fédéral est d'avis que le principe d'après lequel l'autorité de surveillance doit faire preuve de retenue dans l'examen de la situation de droit portée à sa connaissance fait peu sens lorsque celle-ci prend une décision à l'égard d'une autorité qui lui est directement subordonnée, il précise qu'une telle retenue doit cependant subsister lorsque l'autorité de surveillance intervient - comme ici - à l'égard d'une société anonyme exerçant des tâches de droit public, là où elle dispose d'une certaine autonomie. Il appert ainsi que, dans le cas particulier, l'autorité inférieure se devait de faire preuve d'une certaine retenue, laquelle limitait son action au cas de constat d'une violation du droit fédéral matériel ou du droit de procédure susceptible de se reproduire ou de mépris manifeste d'intérêts publics importants en jeu (cf. ATF 136 II 457 consid. 3.1 et réf. cit.). Or, comme déjà exposé, la manière dont la recourante informe les usagers des différents moyens de paiement est jugée suffisante. Par sa décision du 27 janvier 2015, l'autorité inférieure a ainsi empiété sur l'autonomie dont la recourante dispose quant à son fonctionnement. En effet, de par sa position vis à vis de la recourante et de la cognition qui était sienne, elle n'était pas habilitée à critiquer la manière dont cette dernière a choisi de remplir son obligation d'information en jugeant l'information par le conducteur de bus préférable - et donc plus opportune - à une information écrite par le biais notamment d'autocollants apposés sur les distributeurs automatiques de titres de transport.

E. 5

Enfin, l'autorité inférieure reproche pour la première fois à la recourante de ne pas avoir offert à la personne concernée la possibilité de payer sa course avec un billet de 10 francs, bien qu'il s'agisse d'un moyen de paiement légal au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP, RS 941.10).

E. 5.1

S'agissant non pas d'une conclusion nouvelle, mais uniquement d'une nouvelle argumentation, dont l'autorité inférieure déduit a fortiori le bien fondé de sa décision, il convient d'examiner ce grief en tant qu'il reste dans l'objet du litige (cf. ATAF 2009/64 consid. 7.3, ATAF 2009/9 consid. 3.3.1; plus récent: arrêt du Tribunal administratif fédéral B 5685/2010 du 17 décembre 2015 consid. 4.5.1). 5.2.1 Conformément à l'art. 2 LUMMP, les moyens de paiement légaux sont: les espèces métalliques émises par la Confédération (let. a); les billets de banque émis par la Banque nationale suisse (let. b); et les avoirs à vue en francs auprès de la Banque nationale suisse (let. c). L'art. 3 LUMMP prévoit en particulier que toute personne est tenue d'accepter en paiement: jusqu'à 100 pièces suisses courantes (al. 1 1ère phrase); les billets de banque suisses sans limitations de la somme (al. 2). Pour sa part, le tarif 651.22 stipule à son chiffre 2.5.001 que les moyens de paiement et bons figurant dans le tarif 600.8 et dans les prescriptions 545 sont reconnus à l'intérieur du périmètre de la CTV. Chaque entreprise fixe les règles d'acceptation des moyens de paiement. En général, sont acceptés: l'argent liquide en CHF et la plupart du temps en Euro, les cartes de débit et de crédit, les chèques et cartes Reka, les Rail Check et bons Mobilis, les bons et cartes cadeaux des entreprises de transport participantes, les divers bons des entreprises suisses de transport, les cartes spécifiques des entreprises de transport participantes et, enfin, le paiement sur facturation des opérateurs suisses de téléphonie (billet SMS). Les distributeurs automatiques constituent l'un des moyens parmi d'autres par lequel les titres de transport sont délivrés par les entreprises de transport (cf. ch. 2.5.000/651.22). 5.2.2 La LUMMP désigne les moyens de paiement ayant cours légal garantissant l'effet libératoire des paiements portant sur les dettes d'argent. Par le biais de normes de droit public, elle définit ce qu'il faut entendre par "monnaie du pays"; notion qui figure en particulier à l'art. 84 du Code suisse des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220), lequel prévoit que chacun peut se libérer d'une "dette ayant pour objet une somme d'argent" en la payant "en monnaie du pays" (cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 1999 concernant une loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, FF 1999 6536, spéc. 6539 et 6541). Cela étant, l'acceptation obligatoire n'a bien entendu de valeur que tant que le créancier et le débiteur n'ont pas convenu d'un autre mode de paiement (cf. FF 1999 6536, spéc. 6548).

E. 5.3.1

Dès lors appert il que le droit du voyageur issu de l'art. 3 LUMMP peut être limité contractuellement. Tant la doctrine que la jurisprudence considèrent que l'utilisation de la monnaie peut être rendue nécessaire en cas de mise en fonction d'automates et qu'il peut être exigé de l'utilisateur qu'il s'en munisse afin de s'acquitter de son titre de transport (cf. ATF 99 IV 243 consid. 2; arrêt du Tribunal fédéral 6B_1079/2014 du 11 décembre 2014 consid. 2; Marius Schraner, Die Erfüllung der Obligationen, Art. 68 96 OR, in: Zürcher Kommentar Band V/1e, 3ème éd., Zurich 2000, n. 157 ad art. 84 CO). Dès lors, comme la recourante le souligne, cette limitation contractuelle est légale. Le Tribunal relève toutefois que si la limitation à l'utilisation de la seule monnaie paraît raisonnable, lorsque - comme ici - le prix de la course est d'un montant très faible et que même la carte journalière la plus chère reste payable avec des pièces de monnaie (cf. site Internet de la recourante <http://www.t-l.ch> Se déplacer Visiter Lausanne Le bon titre de transport Carte journalière, consulté le 5 avril 2016), une telle limitation serait en revanche probablement excessive pour un distributeur permettant d'émettre des titres de transports très variés et dont le coût pourrait

potentiellement s'élever à plusieurs dizaines de francs. Enfin, cette limitation se cantonne en l'espèce à l'achat d'un titre de transport au distributeur automatique. Elle ne s'applique en revanche pas dans les points de vente de la recourante.

E. 5.3.2

Partant, l'autorité inférieure ne peut valablement enjoindre à la recourante de ne pas exiger le paiement sur supplément en raison du fait que la personne concernée n'a pas eu la possibilité de s'acquitter de son titre de transport au moyen d'un billet de 10 francs.

E. 6

En résumé, il y a lieu de retenir que l'autorité inférieure (autorité de surveillance) fait erreur lorsqu'elle considère qu'un manquement à l'obligation d'information est imputable à la recourante. De même, en ne donnant pas la possibilité à ses usagers de s'acquitter de leur titre de transport au distributeur automatique avec un billet de 10 francs, la recourante ne contrevient pas à la LUMMP. Partant, le prélèvement du supplément litigieux ne viole par le droit fédéral. En conséquence, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La recourante n'est en particulier plus enjointe à renoncer au paiement du supplément de la part de la personne concernée. Compte tenu de ce qui précède, un renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision n'a pas lieu d'être.

E. 7.1

Selon l'art. 63 al. 1 1ère phrase PA, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours, sont généralement mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. En l'occurrence, le recours étant admis, la recourante ne supportera pas les frais de la cause et l'avance de frais d'un montant de 1'000 francs lui sera restituée dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt. Pour sa part, quoique succombant, l'autorité inférieure n'est pas assujettie aux frais judiciaires, en tant qu'autorité fédérale (art. 63 al. 2 PA).

E. 7.2

Dans la mesure où la recourante obtient gain de cause et où elle a eu recours aux services de mandataires professionnels, l'autorité inférieure, qui succombe, versera à la recourante une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'occurrence, l'indemnité à titre de dépens est arrêtée à 2'000 francs sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF). (dispositif à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.