

**2018 IV/10**

Extrait de l'arrêt de la Cour II dans la cause  
SUISA, Coopérative des auteurs et éditeurs de musique  
contre Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle  
B-7159/2016 du 10 octobre 2018

**Droit d'auteur. Imputation des taxes de surveillance d'une société de gestion des droits d'auteur à la suite d'une dénonciation infondée.**

Art. 127 al. 1, art. 164 al. 1 let. d Cst. Art. 13 al. 1 LIPI. Art. 2 OTa-IPI. Art. 71 PA. Art. 1, art. 10, art. 13 OFIPA. Art. 2 al. 1, art. 3 al. 2 OGEmol. Art. 41, art. 52, art. 53 LDA. Art. 16*d* ODAu.

1. Même lorsqu'une procédure de surveillance fait suite à une dénonciation infondée, l'IPI met en principe les taxes qui en découlent à la charge de la société de gestion des droits d'auteur (consid. 3–8). Cette imputation se fonde aussi bien sur l'art. 13 al. 1 LIPI que sur les dispositions plus générales de l'OGEmol (consid. 6–7).
2. Dans un tel cas, si la procédure de surveillance sert un intérêt public prépondérant, l'IPI peut renoncer à percevoir une taxe de surveillance (consid. 9).
3. Si la dénonciation est non seulement infondée, mais aussi téméraire, ou si son traitement se révèle d'une ampleur extraordinaire ou présente des difficultés particulières, l'IPI peut mettre les taxes de surveillance à la charge du dénonciateur (consid. 10).

**Urheberrecht. Auferlegung der Gebühren des Aufsichtsverfahrens gegen eine Verwertungsgesellschaft bei unbegründeter Aufsichtsbeschwerde.**

Art. 127 Abs. 1, Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV. Art. 13 Abs. 1 IGEG. Art. 2 GebV-IGE. Art. 71 VwVG. Art. 1, Art. 10, Art. 13 VKEV. Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 AllgGebV. Art. 41, Art. 52, Art. 53 URG. Art. 16*d* URV.

1. Auch im Fall einer unbegründeten Aufsichtsbeschwerde auferlegt das IGE die Gebühren des Aufsichtsverfahrens grundsätzlich der Verwertungsgesellschaft (E. 3–8). Die Auferlegung stützt sich sowohl auf Art. 13 Abs. 1 IGEG als auch auf die allgemeineren Bestimmungen der AllgGebV (E. 6–7).

2. **Das IGE kann auf die Erhebung von Aufsichtsgebühren verzichten, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse am Aufsichtsverfahren besteht (E. 9).**
3. **Ist die Aufsichtsbeschwerde nicht nur unbegründet, sondern auch mutwillig, aussergewöhnlich umfangreich oder besonders schwierig, kann das IGE die Aufsichtsgebühren dem Anzeigenden auferlegen (E. 10).**

**Diritto d'autore. Addossamento delle tasse di sorveglianza di una società di gestione dei diritti d'autore a seguito di una denuncia infondata.**

**Art. 127 cpv. 1, art. 164 cpv. 1 lett. d Cost. Art. 13 cpv. 1 LIPI. Art. 2 OTa-IPI. Art. 71 PA. Art. 1, art. 10, art. 13 OTSPA. Art. 2 cpv. 1, art. 3 cpv. 2 OGeEm. Art. 41, art. 52, art. 53 LDA. Art. 16d ODAu.**

1. **Anche quando una procedura di sorveglianza fa seguito a una denuncia infondata, l'IPI addebita in linea di principio le tasse che ne derivano alla società di gestione dei diritti di autore (consid. 3–8). Tale addossamento si basa sia sull'art. 13 cpv. 1 LIPI sia sulle disposizioni più generali dell'OGeEm (consid. 6–7).**
2. **In questo caso, se la procedura di sorveglianza persegue un interesse pubblico preponderante, l'IPI può rinunciare alla riscossione di una tassa di sorveglianza (consid. 9).**
3. **Se la denuncia non solo è infondata, ma anche temeraria, oppure se il suo esame si rivela di ampiezza straordinaria o presenta particolari difficoltà, l'IPI può addossare al denunciante le tasse di sorveglianza (consid. 10).**

SUISA, coopérative des auteurs et éditeurs de musique (ci-après: la société de gestion ou la recourante) est une société de gestion au sens de la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins, soumise à ce titre à la surveillance de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI, ci-après: l'autorité inférieure).

A. (ci-après: le dénonciateur), ancien membre du comité d'une section de l'Association B., a déposé le 12 juin 2016, auprès de l'autorité inférieure, une dénonciation portant sur les décomptes de la société de gestion dans sa relation avec B.

En date du 28 octobre 2016, l'autorité inférieure a rendu une décision constatant que la société de gestion n'avait pas violé ses principes de gestion. Le chiffre 4 du dispositif de cette décision est ainsi rédigé:

4. Les taxes pour la présente décision s'élèvent à 3 600 francs suisses et seront facturées à la [société de gestion] après entrée en force de la présente décision.

Par acte du 21 novembre 2016, la société de gestion a déposé un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre cette décision et conclu, avec suite de frais et dépens, principalement, à ce que les taxes soient mise à la charge du dénonciateur et, subsidiairement, à ce qu'aucune taxe ne soit perçue.

Le Tribunal administratif fédéral rejette le recours.

*Extrait des considérants:*

### 3.

**3.1** Pour ce qui est de la surveillance des sociétés de gestion, la loi sur le droit d'auteur du 9 octobre 1992 (LDA, RS 231.1) contient les dispositions topiques suivantes:

**Art. 41** Principe

La personne qui gère des droits soumis à la surveillance de la Confédération doit être titulaire d'une autorisation de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI).

**Art. 52** Autorité de surveillance

<sup>1</sup> La surveillance des sociétés de gestion incombe à l'IPI (autorité de surveillance).

**Art. 53** Etendue de la surveillance

<sup>1</sup> L'autorité de surveillance contrôle l'activité des sociétés de gestion et veille à ce qu'elles s'acquittent de leurs obligations. Elle examine leur rapport d'activité et l'approuve.

**3.2** Au sens de l'art. 53 LDA, la surveillance de la gestion est étendue et permet à l'autorité inférieure d'examiner si les sociétés de gestion exécutent leurs tâches selon des règles déterminées, respectivement si les tarifs sont respectés (arrêt du TAF B-3896/2011 du 14 mai 2012 consid. 3.3 et 3.4).

**4.** Il est admis que la surveillance des sociétés de gestion s'exerce d'office ou, comme en l'espèce, sur dénonciation (arrêt du TF

4A\_549/2017 du 21 février 2018 consid. 2.3.2; BARRELET/EGLOFF, *Le nouveau droit d'auteur*, 3<sup>e</sup> éd. 2008, art. 53 n° 3 p. 307).

**4.1** La dénonciation est une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'Etat dans l'intérêt public (dans ce sens: ATF 142 II 451 consid. 3.4.3; 139 II 279 consid. 4.2; 135 II 145 consid. 6.1; 133 II 468 consid. 2). La dénonciation est possible dans toute matière où l'autorité pourrait intervenir d'office (ATF 120 Ib 351 consid. 3a).

**4.2** La PA contient une disposition générale relative à la dénonciation à l'autorité de surveillance, à savoir l'art. 71 PA (note marginale). Une décision ou tout autre acte ou omission d'une autorité peut faire l'objet d'une dénonciation à l'autorité de surveillance (ATAF 2016/20 consid. 4.1, traduit in: JdT 2017 I p. 402; OLIVER ZIBUNG, in: *Praxiskommentar VwVG*, 2<sup>e</sup> éd. 2016, art. 71 n° 3 p. 1382).

**4.3** La jurisprudence et la doctrine retiennent que celui qui dépose une plainte auprès de l'autorité inférieure en raison d'une mesure prise par une société de gestion est considéré comme un dénonciateur au sens de l'art. 71 PA. Cette disposition est en effet applicable par analogie, même si l'entité surveillée est une société de gestion de droit privé et pas une autorité (ATAF 2008/37 consid. 3; décision de la Commission fédérale de recours en matière de propriété intellectuelle du 20 novembre 1997, sic! 2/1998 p. 182 consid. 1; BREM/SALVADÉ/WILD, in: *Urheberrechtsgesetz [URG]*, 2<sup>e</sup> éd. 2012, art. 52 n° 2 p. 554; BARRELET/EGLOFF, *op. cit.*, art. 53 n° 3 p. 307; PASCAL FEHLBAUM, in: *Commentaire romand, Propriété intellectuelle*, 2013, art. 52 LDA n° 3 p. 458 et art. 53 LDA n° 4 p. 461).

**4.4** Selon l'art. 71 al. 2 PA, le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie. Cette disposition souligne ainsi le fait qu'un dénonciateur n'obtient pas la qualité de partie dans la procédure de surveillance qui s'ensuit uniquement du fait de sa dénonciation et de sa qualité de dénonciateur (ATF 142 II 451 consid. 3.4.3 et réf. cit.; 139 II 279 consid. 2.3). L'art. 71 PA ne confère pas non plus un droit à l'ouverture d'une procédure de surveillance; l'autorité saisie décide, conformément à son pouvoir d'appréciation, si elle donne suite – ou si elle ne donne pas suite – à la dénonciation (ATF 133 II 468 consid. 2; 123 II 402 consid. 1b/bb; ATAF 2016/20 consid. 4.1; arrêt du TAF A-5664/2014 du 18 novembre 2015 consid. 8.4; ZIBUNG, *op. cit.*, art. 71 n° 33 p. 1395; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3<sup>e</sup> éd. 2013,

p. 272 n° 774 et réf. cit.). Par conséquent, la seule qualité de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise à la suite de la dénonciation; le dénonciateur doit encore pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 133 II 468 consid. 2; 120 Ib 351 consid. 3a; arrêt du TF 2C\_519/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4.3).

**4.5** En l'espèce, le dénonciateur n'était plus membre du comité d'une section de l'Association B. au moment de la dénonciation ([...]). Il ne peut donc se prévaloir d'aucun intérêt digne de protection et n'avait pas la qualité de partie à la procédure devant l'autorité inférieure.

**5.** Il faut encore présenter les principes qui régissent la perception d'émoluments et de taxes, y compris en matière de surveillance administrative.

**5.1** Le principe de la légalité en droit fiscal, érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. et qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi (aussi art. 164 al. 1 let. d Cst.; ATF 143 I 227 consid. 4.2; 136 I 142 consid. 3.1; arrêt 2C\_655/2015 du 22 juin 2016 consid. 4.5, non publié in ATF 142 I 155). Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 227 consid. 4.2; 136 I 142 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 7.2; 131 II 271 consid. 6.1).

**5.2** Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. Si la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle, la jurisprudence a cependant assoupli cette exigence en ce qui concerne le mode de calcul de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée à l'exécutif lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que

ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entrerait en contradiction avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 143 I 227 consid. 4.2.1; 135 I 130 consid. 7.2; 133 V 402 consid. 3.2; arrêt du TF 2C\_780/2015 du 29 mars 2016 consid. 3.1).

**5.3** La plupart des contributions causales – en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence – doivent respecter le principe de la couverture des frais (ATF 143 I 227 consid. 4.2.2; 135 I 130 consid. 2). Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 139 III 334 consid. 3.2.3; 135 I 130 consid. 2).

Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques –, selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle; ATF 143 I 227 consid. 4.2.2; 139 I 138 consid. 3.2; 139 III 334 consid. 3.2.4; 135 I 130 consid. 2).

**5.4** L'assouplissement du principe de la légalité en matière fiscale (cf. consid. 5.2) ne se justifie à travers l'application des principes constitutionnels susmentionnés (cf. consid. 5.1) que dans la mesure où la réglementation en cause vise à, respectivement à pour effet de, mettre la totalité des coûts d'une prestation de l'Etat à la charge de ses bénéficiaires. Tel n'est pas le cas lorsqu'une contribution ne permet de couvrir, conformément à la réglementation applicable, qu'une partie des dépenses effectives. Les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettent alors pas d'encadrer de manière suffisante la contribution en cause (ATF 143 I 227 consid. 4.2.3; 123 I 254 consid. 2b/bb; 121 I 273 consid. 4b; 120 Ia 1 consid. 3f).

**5.5** De jurisprudence constante, les frais de justice et, comme en l'espèce, les frais administratifs (Verwaltungsgebühren) sont des contributions causales qui trouvent leur fondement dans la sollicitation d'une prestation étatique et, partant, dépendent des coûts occasionnés par le service rendu

(ATF 143 I 227 consid. 4.3.1; 143 I 147 consid. 6.3.1; 141 I 105 consid. 3.3.2; 133 V 402 consid. 3.1; 132 I 117 consid. 4.2; 124 I 241 consid. 4a; arrêt du TAF A-4492/2017 du 28 juin 2018 consid. 5.2). Il est cependant notoire que les émoluments encaissés par les tribunaux et les administrations n'arrivent pas, et de loin, à couvrir leurs dépenses effectives (ATF 141 I 105 consid. 3.3.2; 139 III 334 consid. 3.2.3; 120 Ia 171 consid. 3; 106 Ia 249 consid. 3a; 44 I 11 p. 14). L'administration de la justice suppose en effet tout un appareil judiciaire dont l'activité ne se limite pas aux seuls actes de procédure et qui profite directement et essentiellement aux justiciables (ATF 120 Ia 171 consid. 3). Une approche, consistant à mettre la totalité des frais judiciaires à la charge des usagers de la justice, risquerait, dans de nombreux cas, d'entraver la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a Cst.).

**5.6** Une place à part doit être faite aux taxes de surveillance (Aufsichtsabgaben).

**5.6.1** Lorsque les activités du secteur privé sont soumises à la surveillance étatique, l'autorité responsable peut prélever des émoluments pour couvrir ses frais; certaines de ces autorités ont la singularité d'être habilitées à percevoir une taxe de surveillance sous la forme d'un forfait annuel (ATF 141 V 509 *passim*; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7<sup>e</sup> éd. 2016, p. 633 n° 2775; STÉPHANE VOISARD, *L'auxiliaire dans la surveillance administrative*, 2014, p. 441 n° 674). En principe, c'est à l'administré qui fait l'objet d'une mesure de surveillance qu'il incombe de payer les frais de la surveillance. Cette obligation est fondée sur le principe que celui qui requiert ou provoque une décision doit s'acquitter des frais qui en résultent (art. 2 al. 1 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments [OGEmol, RS 172.041.1]; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, p. 633 n° 2775; VOISARD, *op. cit.*, p. 447 n° 686 et *réf. cit.*).

**5.6.2** Le Tribunal fédéral rattache les taxes de surveillance aux contributions causales (Kostenanlastungsabgaben ou Kostenanlastungskausalabgaben), rejoint par une partie de la doctrine (ATF 141 V 509 consid. 6.2; ATAF 2016/31 consid. 3.2.1; arrêt du TAF C-1410/2013 du 23 février 2015 consid. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, p. 634 n° 2776 et *réf. cit.*; WIEDERKEHR/RICHLI, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, vol. II, 2014, p. 370 n° 961; *contra*: XAVIER OBERSON, *Droit fiscal suisse*, 4<sup>e</sup> éd. 2012, § 1 p. 10 n° 25).

Selon le Conseil fédéral, les taxes de surveillance seraient caractérisées par l'existence d'un lien particulier entre le cercle des contribuables et les activités qu'elles servent à financer et qui présentent une utilité pour ces contribuables; elles apparaîtraient ainsi comme la contrepartie des avantages procurés à ces contribuables (ici, l'avantage consisterait dans la protection et la sécurité offertes par la surveillance étatique) comme groupe – mais non à chaque contribuable en particulier –, de sorte qu'il y aurait « équivalence de groupe qualifiée » (*qualifizierte Gruppenäquivalenz*; OFJ, Avis de droit – Taxes de surveillance, in: JAAC 64.25, ch. A.III.2.b et D.; voir aussi: arrêt du TF 2C\_519/2016 du 4 septembre 2017 consid. 3.5.4; RENÉ WIEDERKEHR, *Sonderabgaben*, recht 1/2017 p. 48 s.; WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 370 n° 962).

**5.6.3** Les prestations de surveillance peuvent entraîner des frais de procédure sous deux formes différentes.

En premier lieu, ces frais de procédure peuvent comprendre des émoluments (et, cas échéant, des débours) que peut prélever toute autorité de surveillance et dont doit s'acquitter l'administré en contrepartie de prestations déterminées. Les frais de procédure sont des taxes causales qui dépendent des coûts (p. ex. art. 15 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LFINMA [RS 956.1]; OFJ, op. cit., ch. A.II.2 et 4; WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 370 n° 961; VOISARD, op. cit., p. 441 n° 675).

En second lieu, la taxe de surveillance peut comprendre une part fixe annuelle (et, le cas échéant, une part complémentaire) que prélèvent certaines autorités et dont doit s'acquitter l'administré du seul fait qu'il est assujéti à surveillance, sans préjudice de prestations officielles déterminées. La réglementation instaure une telle taxe à la faveur particulière des autorités qui doivent s'autofinancer en tout ou partie; sa fonction est de financer les coûts que les émoluments ne couvrent pas. La taxe de surveillance est alors une taxe causale fondée sur cette « équivalence de groupe qualifiée » (*qualifizierte Gruppenäquivalenz*); ce n'est ni un émolument, ni une charge de préférence (p. ex. art. 15 al. 1 2<sup>e</sup> phrase LFINMA; OFJ, op. cit., ch. A.II.2 et 4; WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 370 n° 961; VOISARD, op. cit., p. 442 s. n° 678).

**6.** Il faut maintenant examiner quelles sont les dispositions du droit fédéral qui sont applicables aux frais liés à la surveillance administrative et à la surveillance des sociétés de gestion plus particulièrement.

**6.1** La PA ne contient aucune disposition générale sur les frais de procédure en première instance. L'art. 63 PA ne concerne en soi que la procédure de recours (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., p. 225 n° 651; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 634). L'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) constitue cependant une base légale permettant au Conseil fédéral d'édicter des dispositions prévoyant la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale.

## 6.2

**6.2.1** L'art. 13 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI, RS 172.010.31) est ainsi rédigé (mise en évidence ajoutée):

**Art. 13** Taxes sur les activités relevant de la souveraineté de l'Etat

<sup>1</sup> L'IPI perçoit des taxes sur la délivrance et le maintien en vigueur des titres de propriété intellectuelle, la tenue et la mise à disposition des registres, l'octroi d'autorisations et *la surveillance des sociétés de gestion collective*, et les publications légalement prescrites.

Avant l'adoption de la LIPI, l'art. 52 ancien al. 2 LDA contenait une règle similaire qui se lisait ainsi (RO 1993 1798):

**Art. 52** [aujourd'hui abrogé]

<sup>2</sup> L'autorité de surveillance perçoit des émoluments pour couvrir les dépenses liées à son activité; ceux-ci sont fixés par le Conseil fédéral.

**6.2.2** Conformément à la jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 143 II 202 consid. 8.5; 142 II 80 consid. 4.1; 140 II 289 consid. 3.2; 139 II 49 consid. 5.3.1).

**6.2.3** Le principe est que le cercle des contribuables (*Kreis der Abgabepflichtigen*) doit être fixé dans la loi formelle (art. 127 al. 1 et art. 164 al. 1 let. d Cst.; cf. consid. 5.1).

Force est de constater que, sur le plan littéral, les dispositions précitées ne disent pas clairement qui doit supporter les taxes pour la surveillance perçues par l'autorité inférieure. La doctrine admet cependant que le cercle des contribuables puisse ressortir de l'interprétation de la norme et de la logique de l'objet de l'impôt (RENÉ WIEDERKEHR, *Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht*, recht 1/2018 p. 46; MICHAEL BEUSCH, *Abgaberecht*, in: *Verwaltungsrecht*, 2015, p. 918 s. n° 22.57). Ce raisonnement a été admis par la jurisprudence à propos des taxes de surveillance des aéroports (arrêt du TAF A–1150/2008 du 18 septembre 2008 consid. 5.2). La logique veut qu'en l'espèce ce soient les sociétés de gestion qui s'acquittent des frais découlant de leur surveillance (dans ce sens: consid. 5.6.1 *in fine*).

**6.2.4** D'un point de vue à la fois historique et téléologique, il ressort du message du 19 juin 1989 concernant une loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (...), FF 1989 III 465, 546 que:

La perception d'émoluments telle qu'elle est prévue au 2<sup>e</sup> alinéa [de l'art. 52 LDA] existe dans d'autres domaines sur lesquels la Confédération exerce une surveillance, comme les banques et les assurances, par exemple [...].

A la lecture de ce passage, ce sont bien, comme dans le cas des banques et des assurances (cf. consid. 6.2.5.1), les entités soumises à la surveillance, à savoir les sociétés de gestion, qui doivent supporter les frais qui en découlent (voir aussi: FRANÇOIS BELLANGER, *Les « privatisations »: une notion à géométrie variable*, *Revue de droit administratif [RDAF]* 2001 I p. 44 s.).

**6.2.5** Dans une perspective systématique, le Tribunal administratif fédéral va présenter quelques situations où une autorité fédérale exerce une surveillance sur des entités privées.

**6.2.5.1** En matière de surveillance des marchés financiers, la FINMA perçoit des émoluments pour chaque procédure de surveillance et pour les prestations qu'elle fournit. Elle perçoit en outre des assujettis une taxe annuelle de surveillance par domaine de surveillance pour financer les coûts non couverts par les émoluments (art. 15 al. 1 LFINMA). Comme pour les frais de procédure, les coûts générés par l'intervention d'un chargé d'enquête doivent être supportés par l'assujetti même si le soupçon initial ne

devait pas être confirmé (arrêt du TAF B-6737/2014 du 17 février 2016 consid. 7.1 et réf. cit.).

**6.2.5.2** En matière de surveillance des institutions de prévoyance et des institutions servant à la prévoyance, les coûts sont à la charge de l'institution de prévoyance ou de l'institution servant à la prévoyance qui les a occasionnés (art. 64c LPP [RS 831.40]; ATAF 2017 V/3 consid. 3.2; arrêt C-1410/2013 consid. 6.1; SARAH BECHAALANY, *Les fondations de placement: du droit privé au droit public*, 2017, p. 81 n° 123).

**6.2.5.3** En matière de surveillance de l'aviation, l'art. 3 al. 3 LA (RS 748.0), sous le titre marginal « Surveillance de la Confédération », prévoit que le Conseil fédéral établit les prescriptions plus détaillées notamment en ce qui concerne les taxes à percevoir. La jurisprudence dit clairement que c'est celui qui fait l'objet d'une surveillance étatique dans le domaine de l'aviation civile qui doit s'acquitter de la taxe (arrêt du TAF A-7991/2008 du 8 juin 2009 consid. 5.3.2 et réf. cit.).

**6.2.5.4** En matière de surveillance des maisons de jeu, pour la part des frais de fonctionnement de la Commission fédérale des maisons de jeu non couverts par les émoluments, les art. 108-111 de l'ordonnance sur les maisons de jeu du 24 septembre 2004 (OLMJ, RS 935.521) prévoient le prélèvement d'une taxe de surveillance annuelle auprès des entités surveillées.

**6.2.5.5** Pour ce qui est de la surveillance des denrées alimentaires, le contrôle est exempt d'émoluments, à moins que la loi n'en dispose autrement (art. 58 al. 1 de la loi sur les denrées alimentaires du 20 juin 2014 [LDAI, RS 817.0]). Cependant, le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'un émolument à l'importation pour financer des contrôles spéciaux effectués sur certaines denrées alimentaires sur la base de risques connus ou nouveaux; l'émolument est alors versé par l'importateur (art. 58 al. 3 LDAI).

**6.2.5.6** Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de la surveillance administrative, la charge des frais incombe bien souvent à celui qui est soumis à la surveillance (cf. consid. 5.6.1 *in fine*).

**6.2.6** Finalement, il convient de retenir que le législateur formel a bien fait peser la charge des taxes de surveillance sur les sociétés de gestion, de sorte que, pour ce motif déjà, le recours devrait être rejeté.

7. L'application des dispositions réglementaires sur les frais et émoluments, notamment au sujet de la surveillance des sociétés de gestion, n'aboutit pas à un résultat différent.

#### 7.1

7.1.1 L'art. 16*d* de l'ordonnance sur le droit d'auteur du 26 avril 1993 (ODAu, RS 231.11) se lit comme suit:

**Art. 16*d*** Applicabilité de l'ordonnance générale sur les émoluments

Dans la mesure où la présente ordonnance ne contient pas de règle particulière, les dispositions de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments [consid. 7.2.1]) sont applicables.

Les art. 16*a* ss ODAu concernent avant tout l'examen et l'approbation des tarifs des sociétés de gestion (art. 55–60 LDA) et non la surveillance des sociétés de gestion (art. 52–54 LDA). Par conséquent, l'art. 16*d* ODAu est applicable à la surveillance et, avec lui, l'OGEmol (dans le même sens: BARRELET/EGLOFF, op. cit., art. 52 n° 5 p. 305; voir aussi: BREM/SALVADÉ/WILD, op. cit., art. 52 n° 6 p. 555; FEHLBAUM, op. cit., art. 52 LDA n° 6 p. 459).

7.1.2 L'art. 2 de l'ordonnance de l'IPI du 14 juin 2016 sur les taxes (OTa-IPI, RS 232.148) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, comme l'art. 1*a* de l'ancien règlement du 28 avril 1997 sur les taxes de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI-RT, RO 1997 2173 et 2013 1307), renvoie, à défaut de dispositions contraires, à l'OGEmol.

7.2 Il faut donc à ce stade se pencher sur les normes générales du droit public fédéral applicables aux frais administratifs, à savoir l'OGEmol.

7.2.1 Les art. 2 al. 1 et art. 3 al. 2 OGEmol se lisent ainsi:

**Art. 2** Régime des émoluments

<sup>1</sup> Toute personne qui provoque une décision ou sollicite une prestation est tenue de payer un émolument.

**Art. 3** Renonciation aux émoluments

<sup>2</sup> Il est possible de renoncer à percevoir des émoluments lorsque:

- a. la décision ou la prestation sert un intérêt public prépondérant ou que
- b. la décision ou la prestation engendre des coûts insignifiants, en particulier en cas de simple demande de renseignements.

**7.2.2** L'art. 2 al. 1 OGEmol consacre le principe de causalité (*Verursacherprinzip*) pour ce qui est des émoluments perçus en première instance (ATAF 2009/38 consid. 4.1.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., p. 226 n° 653). Selon les principes généraux de procédure administrative de première instance, des frais de procédure sont mis à la charge de celui qui les a causés (WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 308 n° 755).

**7.3** Il s'ensuit qu'en l'espèce l'art. 2 al. 1 OGEmol est applicable et, avec lui, le principe de causalité (*Verursacherprinzip*).

La causalité naturelle entre deux événements (rapport de cause à effet) est un lien tel que sans le premier événement, le second ne se serait pas produit (condition *sine qua non*); il n'est pas nécessaire que l'événement considéré soit la cause unique ou immédiate du résultat (ATF 143 III 242 consid. 3.7; 142 IV 237 consid. 1.5.1; 139 V 176 consid. 8.4.1 et 8.4.3).

Il y a causalité adéquate lorsque le comportement incriminé était propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit (ATF 143 III 242 consid. 3.7; 142 III 433 consid. 4.5). Pour procéder à cette appréciation de la probabilité objective, le juge se met en règle générale à la place d'un « tiers neutre »; cependant, pour permettre de déterminer le rôle de phénomènes naturels complexes, il sied de requérir l'avis d'experts (ATF 119 Ib 334 consid. 5b). La jurisprudence a précisé que, pour qu'une cause soit adéquate, il n'est pas nécessaire que le résultat se produise régulièrement ou fréquemment; une telle conséquence doit demeurer dans le champ raisonnable des possibilités objectivement prévisibles (ATF 139 V 176 consid. 8.4.2 et les arrêts cités). La causalité adéquate peut être interrompue par un événement extraordinaire ou exceptionnel auquel on ne pouvait s'attendre – force naturelle, fait du lésé ou d'un tiers –, et qui revêt une importance telle qu'il s'impose comme la cause la plus immédiate du dommage et relègue à l'arrière-plan les autres facteurs ayant contribué à le provoquer – y compris le fait imputable à la partie recherchée (ATF 143 III 242 consid. 3.7; 130 III 182 consid. 5.4; 127 III 453 consid. 5d; 122 IV 17 consid. 2c/bb; 116 II 519 consid. 4b).

**7.4** Les parties se divisent en l'espèce sur la chaîne de causalité. Pour l'autorité inférieure, c'est l'autorisation de gestion dont bénéficie la recourante qui est à l'origine de l'enchaînement causal ([...]). Quant à la recourante, elle estime que c'est l'intervention du dénonciateur qui doit être vue comme facteur causal ([...]).

**7.5** Appelé à trancher, le Tribunal administratif fédéral se prononce comme suit.

**7.5.1** Dans la chaîne causale, l'existence même de la recourante comme société de gestion est l'événement *sine qua non* de la mesure de surveillance (causalité naturelle). Sans elle, il n'y aurait eu ni surveillance ni dénonciation possible.

**7.5.2** Sous l'angle de la causalité adéquate, le principe de causalité ou du perturbateur (Störer- bzw. Verursacherprinzip; VOISARD, op. cit., p. 447 n° 686) conduit à conclure que c'est la société de gestion qui est tenue de payer les frais de sa surveillance (dans le même sens: ATF 105 Ib 343 consid. 4b; arrêt du TAF B-4066/2010 du 19 mai 2011 consid. 9.1).

Plus précisément, la question se pose en l'espèce de savoir si, dans le cours ordinaire des choses, une entité soumise à une surveillance administrative peut faire ou non l'objet d'une dénonciation. Si l'on procède à un pronostic rétrospectif objectif (sur cette notion: arrêt du TF 4A\_74/2016 du 9 septembre 2016 consid. 3.2; FRANZ WERRO, La responsabilité civile, 3<sup>e</sup> éd. 2017, p. 81 n° 264), la réponse doit être positive. En effet, la dénonciation est un mode légal de déclenchement de la surveillance (cf. consid. 4). Aussi, l'entité surveillée doit objectivement s'attendre à faire parfois l'objet de dénonciations. Cela entre dans le champ raisonnable des possibilités objectivement prévisibles (cf. consid. 7.3). Dans ce sens, la dénonciation ne peut pas être vue en l'espèce comme un facteur d'interruption de la chaîne causale. Ce n'est que si ces dénonciations se révèlent téméraires que l'entité surveillée devrait être exemptée et que les frais de surveillance devraient être mis à la charge du dénonciateur (cf. consid. 10.1).

**7.5.3** Si l'on s'en tient à l'idée que toute personne qui provoque une décision ou sollicite une prestation est tenue de payer un émolument, il faut reconnaître que c'est bien la recourante, du fait même qu'elle est une société de gestion au sens de la LDA, qui est tenue de payer l'émolument contesté.

**8.** En résumé, que l'on se fonde sur l'art. 13 al. 1 LIPI (cf. consid. 6.2.1) ou sur les dispositions de l'OGEmol (cf. consid. 7.2.1), la solution est la même, à savoir que les sociétés de gestion doivent en principe supporter les frais des mesures de surveillance dont elles font l'objet.

**9.** Il faut ici examiner si l'autorité inférieure devait renoncer à percevoir ces frais en l'espèce comme le prétend la recourante.

**9.1** L'art. 3 al. 2 OGEmol (cf. consid. 7.2.1) dispose qu'il est possible de renoncer à percevoir des émoluments lorsque la décision ou la prestation sert un intérêt public prépondérant (let. a; voir aussi: ATF 100 Ib 306 consid. 3; arrêt du TAF A-1405/2012 du 27 février 2013 consid. 7.2; WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 309 n° 759; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3<sup>e</sup> éd. 2009, § 57 p. 536 n° 22) ou que la décision ou la prestation engendre des coûts insignifiants (let. b).

L'art. 3 al. 2 let. a OGEmol reprend l'esprit de l'art. 71 al. 2 PA (cf. consid. 4.4). Le dénonciateur n'a pas la qualité de partie, dès lors qu'en principe, la surveillance effectuée par l'autorité à qui est adressée la dénonciation ne sert que des intérêts publics (ATF 142 II 451 consid. 3.4.3 et réf. cit.).

**9.2** D'abord, il faut noter que l'art. 3 al. 2 OGEmol est de nature potestative (*Kann-Vorschrift*) et qu'il appartient à l'autorité inférieure de juger si l'une des deux conditions est remplie (arrêt du TAF A-5625/2016 du 20 décembre 2017 consid. 4.4.3 *in fine*).

**9.3** Au surplus, le Tribunal administratif fédéral relève que la surveillance des sociétés de gestion, aussi importante soit-elle, ne protège pas un intérêt public aussi prépondérant que, par exemple, la surveillance des denrées alimentaires (art. 58 al. 1 LDAI; cf. consid. 6.2.5.5). Quant aux coûts engendrés par l'enquête, le Tribunal administratif fédéral se bornera à constater que, du fait qu'une décision a dû être rendue à la suite d'une procédure d'instruction, ceux-ci ne sauraient être vus comme insignifiants.

Rien ne permettait donc, sous l'angle de l'art. 3 al. 2 OGEmol, de remettre les frais de procédure en l'espèce.

**10.** Reste donc à voir si les frais de procédure auraient dû être mis à la charge du dénonciateur, comme le demande la recourante.

### **10.1**

**10.1.1** A cette fin, la seule base légale applicable serait les art. 1, 10 et 13 de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0, ci-après: OFIPA). Ces dispositions sont libellées comme suit (mise en évidence ajoutée):

**Art. 1** Frais d'instance

Les frais d'instance mis à la charge de la partie qui succombe [...].

**Art. 10** Recours de type particulier

Les art. 1 à 9 s'appliquent aux recours contre des décisions; les art. 1 à 5 s'appliquent aux recours pour déni de justice ou retard injustifié, de même *qu'aux dénonciations téméraires* et à celles d'une ampleur extraordinaire ou qui présentent des difficultés particulières.

**Art. 13** Frais de procédure pour d'autres décisions

<sup>1</sup> Les frais de procédure relatifs à d'autres décisions sont fixés conformément au droit fédéral applicable en la matière.

**10.1.2** L'art. 1 OFIPA suit le principe consistant à mettre les frais à la charge de la partie qui succombe (*Unterliegerprinzip*). Ce principe a une portée générale en matière de frais et d'émoluments en *procédure de recours*, reconnue par le Tribunal fédéral, qui trouve son fondement notamment à l'art. 63 al. 1 PA ou à l'art. 66 al. 1 LTF (ATF 143 II 467 consid. 2.5; 132 II 47 consid. 3.3; WIEDERKEHR/RICHLI, op. cit., p. 310 n° 770). Ce principe ne s'applique, y compris en première instance, que pour autant que la dénonciation soit téméraire (art. 10 OFIPA; décision du Conseil fédéral du 27 novembre 2009, in: JAAC 2010.6 consid. II.4; DAVID CHAKSAD, *Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige*, 2015, p. 168).

**10.2** La première cause qui pourrait justifier de mettre les frais à la charge du dénonciateur est la témérité de sa démarche.

**10.2.1** Avant tout, il convient de rappeler que l'imputation de frais de justice à un dénonciateur est contraire au principe d'intérêt public de la surveillance et ne devrait être prévue que dans des cas exceptionnels, puisque le rapport de surveillance est un instrument d'application de la loi ou d'intérêt public. En particulier, il faut éviter que des administrés renoncent à déposer des dénonciations par crainte d'un éventuel impact financier, car toute action publique révélant des erreurs et des opérations incorrectes est faite dans l'intérêt public (CHAKSAD, op. cit., p. 168).

**10.2.2** Dans ce cadre, il n'est pas inutile de rappeler que la dénonciation à l'autorité de surveillance est une émanation du droit de pétition (art. 33 Cst.). La doctrine rappelle que l'exercice de ce droit constitutionnel est en principe gratuit (PIERRE TSCHANNEN, in: *Basler Kommentar Bundesverfassung*, 2015, art. 33 n° 14; GEROLD STEINMANN, in: *St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung*, 3<sup>e</sup> éd. 2014, art. 33 n° 11; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, p. 617 ch. 5.2.2.2).

**10.2.3** Par conséquent, ce ne sont que les dénonciations téméraires qui entraînent possiblement des frais pour leurs auteurs (art. 1 et 10 OFIPA; JAAC 2010.6 consid. II.4; ATF 144 II 167 consid. 3; arrêts du TF

2A.415/2003 du 19 décembre 2003 consid. 2.3.3; 12T\_4/2007 du 22 octobre 2007; ZIBUNG, op. cit., art. 71 n° 35 p. 1397).

**10.2.4** Agit par témérité ou légèreté la partie qui, en faisant preuve de l'attention et de la réflexion que l'on peut attendre d'elle, sait ou devait savoir que les faits invoqués à l'appui de ses conclusions n'étaient pas conformes à la vérité ou qui, malgré l'absence évidente de toute chance de succès, persiste dans sa volonté de recourir (arrêt du TF 9C\_573/2007 du 30 novembre 2007 et réf. cit.). Tombe également sous le coup de cette disposition la partie qui forme un recours manifestement dénué de chances de succès, dont s'abstiendrait tout plaideur raisonnable et de bonne foi (ATF 120 III 107 consid. 4b; arrêt du TF 9C\_659/2012 du 24 septembre 2012; YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, 2008, art. 33 n° 495 ss p. 263 ss et art. 68 n° 1956 p. 774).

**10.2.5** En l'espèce, le Tribunal administratif fédéral retient que, au vu de la longueur et de la densité de l'analyse contenue dans la décision attaquée (19 pages), la dénonciation n'apparaît pas comme téméraire. A la lecture de la décision attaquée, on constate que la position du dénonciateur a pu être exposée ([...]) et a nécessité une discussion détaillée de la part de l'autorité inférieure ([...]). Ce n'est qu'à l'issue d'une procédure d'instruction complète que l'autorité inférieure est arrivée à la conclusion que la dénonciation était infondée. Une dénonciation téméraire aurait été écartée autrement plus simplement et plus rapidement, dès lors que la témérité est quelque chose de manifeste. Encore une fois, ce n'est pas parce qu'une dénonciation est infondée, même clairement, qu'elle doit pour autant être vue comme téméraire.

Compte tenu du caractère restrictif que la jurisprudence donne à cette notion, le Tribunal administratif fédéral ne saurait retenir la témérité en l'espèce. Admettre la témérité dans une constellation comme celle-ci ferait courir le risque de décourager d'éventuels futurs dénonciateurs, alors même qu'il s'agit là d'un mode normal de déclenchement de la procédure de surveillance (cf. consid. 4).

**10.3** Il faut enfin examiner si la dénonciation était d'une ampleur extraordinaire ou présentait des difficultés particulières (art. 1 et 10 OFIPA), de sorte que les frais de la procédure auraient dû être mis à la charge du dénonciateur.

En l'espèce, les mesures d'instruction ont consisté dans l'envoi de quatre courriels d'au plus trois pages et d'une conversation téléphonique ([...]); il a certes fallu analyser les clarifications fournies par l'autorité inférieure.

Par ailleurs, quatre mois ont suffi pour liquider le cas. Même si l'on tient compte de la rédaction d'une décision de 19 pages, la procédure en question est somme toute ordinaire pour une administration fédérale et ne saurait aucunement être vue comme présentant une ampleur extraordinaire ou des difficultés particulières.

**10.4** Au total, les frais de procédure ne peuvent pas être mis à la charge du dénonciateur dès lors qu'aucune des conditions prévues aux art. 1 et 10 OFIPA n'est remplie.

**11.** Reste à vérifier que le montant demandé, à savoir 3 600 francs, est conforme aux principes d'équivalence et de couverture des frais (cf. consid. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., p. 635 n° 2782 et p. 637 n° 2794).

**11.1** Comme le Tribunal administratif fédéral l'a déjà dit, les émoluments ne couvrent que rarement le coût effectif des procédures (cf. consid. 5.5). Il est manifeste que le montant réclamé, de 3 600 francs, ne dépasse pas le coût total engendré par la mesure de surveillance. Ainsi, le principe de la couverture des frais est respecté.

**11.2** Sous l'angle du principe d'équivalence, l'autorité inférieure explique que la mesure de surveillance a nécessité 1 200 minutes (240 unités de temps de 5 minutes [...]), c'est-à-dire 20 heures. Ce temps paraît nécessaire et adéquat pour analyser la dénonciation, récolter les éléments pertinents et rédiger la décision attaquée.

Les annexes de l'OTa-IPI et de l'IPI-RT fixent le tarif des taxes, pour les décisions prises en relation avec la surveillance des sociétés de gestion, de 15 francs par unité de temps de 5 minutes commencée (*i.e.* 180 francs par heure). Ce tarif ne paraît pas en soi disproportionné compte tenu des exigences requises pour mener ce genre d'enquête et de l'ensemble des charges inhérentes à l'activité de surveillance. Le Tribunal administratif fédéral a eu l'occasion de juger qu'un tarif horaire de 180 francs pour un inspecteur de l'autorité inférieure chargé des examens de navigabilité aérienne respectait le principe de l'équivalence (arrêt du TAF A-3771/2009 du 29 juillet 2010 consid. 6.2.4 et réf. cit.).

**12.** Encore faut-il ajouter que la décision attaquée résulte d'un changement de pratique de l'autorité inférieure. Auparavant, les frais consécutifs à une dénonciation étaient laissés à la charge de la Confédération ([...]).

**12.1** Pour être compatible avec les principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi (art. 8 et 9 Cst.), un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. A défaut, elle doit être maintenue (ATF 135 I 79 consid. 3; 132 III 770 consid. 4 et réf. cit.; ATAF 2011/22 consid. 4; arrêt du TAF A-3534/2012 du 7 octobre 2013 consid. 8.2.1 et réf. cit.).

**12.2** Or, ce qui précède a révélé que la décision attaquée rétablit une situation conforme au droit. L'ancienne pratique ne correspondait pas à la volonté du législateur et c'est avec raison que l'autorité inférieure en a changé. L'autorité inférieure avait dûment averti la recourante de ce changement ([...]).