

BVGer A-1278/2008 vom 3. August 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-08-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1278_2008

FR: TAF A-1278/2008 du 3 août 2008

IT: TAF A-1278/2008 del 3 agosto 2008

Regeste

Télécommunication (divers)

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. L'OFCOM est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son article 6 al. 4). La décision de cette autorité satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le TAF est compétent pour connaître du litige.

E. 1.2

Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 48 et suivants PA) sont remplies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le TAF 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 (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le TAF définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). Ainsi, l'administré qui adresse une demande à l'administration dans son propre intérêt doit la motiver et apporter les éléments en sa possession permettant d'établir la preuve des faits dont il se prévaut (Moor, op. cit., vol. II, p. 260; ATF 132 III 731 consid. 3.5). En conséquence, l'autorité saisie 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 122 V 157 consid. 1a, ATF 121 V 204 consid. 6c, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2). Dans les contestations en matière de subventions pour lesquelles il n'y a pas de droit formel, l'autorité de recours doit faire preuve de retenue lors de l'examen de la décision de l'autorité inférieure. Ainsi, en cette matière, l'autorité de recours ne doit pas s'éloigner sans raison de l'avis exprimé dans la décision attaquée et ne doit intervenir qu'en cas d'abus du pouvoir d'appréciation, notamment lorsque l'acte entrepris est objectivement inopportun (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7520/2006 du 20 mai 2008, consid. 2

et les références citées).

E. 3

Le litige porte sur le montant alloué par l'OFCOM à la recourante au titre de la quote-part du produit de la redevance de réception pour l'exercice 2008.

E. 4

La loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991 (RO 1992 601, ci-après aLRTV) et son ordonnance du 6 octobre 1997 (RO 1997 2903, ci-après aORTV) sont restées en vigueur jusqu'au 31 mars 2007. Elles ont été abrogées par la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40) et son ordonnance du 9 mars 2007 (ORTV, RS 784.401), toutes deux entrées en vigueur le 1er avril 2007. Selon l'art. 109 al. 1 LRTV (dispositions transitoires), les diffuseurs qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi (LRTV), touchent une quote-part de la redevance de réception selon l'art. 17 al. 2 aLRTV, peuvent faire valoir leur droit jusqu'à l'expiration de la durée de validité de leur concession selon l'art. 107 LRTV. Le droit à la quote-part et le calcul du montant sont régis par l'art. 17 al. 2 aLRTV et l'art. 10 aORTV. En vertu de l'alinéa 4 de cette même disposition, cette réglementation transitoire s'applique jusqu'à l'octroi des concessions donnant droit à une quote-part de la redevance selon les art. 38 à 42, mais pendant cinq ans au plus après l'entrée en vigueur de la LRTV du 24 mars 2006 (à propos de l'applicabilité de l'art. 109 LRTV et du conflit de norme entre cette disposition et l'art. 36 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités [LSu, RS 616.1], voir arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3343/2007 du 5 décembre 2007, consid. 4.1 et 4.2). Du moment que la recourante bénéficiait de quotes-parts de la redevance de réception avant l'entrée en vigueur des nouvelles normes régissant la radio et la télévision, les anciennes dispositions prévues dans la loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991 et son ordonnance du 6 octobre 1997 sont applicables au présent litige.

E. 5

Selon l'art. 17 aLRTV, un diffuseur local ou régional peut bénéficier exceptionnellement d'une quote-part du produit de la redevance de réception, lorsque sa zone de diffusion n'offre pas les ressources nécessaires au financement de ses programmes, et que la diffusion de ceux-ci répond à un intérêt public particulier (al. 2). Le Conseil fédéral fixe les modalités de la répartition de la quote-part du produit de la redevance revenant aux diffuseurs locaux et régionaux (al. 3). L'art. 10 aORTV précise que l'Office (à savoir l'OFCOM) statue sur les demandes présentées par les diffuseurs locaux et régionaux concernant la quote-part du produit de la redevance (al. 1). Celle-ci s'élève à 30 pour cent au plus des coûts d'exploitation du diffuseur de radio locale ou régionale et à 25 pour cent au plus des coûts d'exploitation du diffuseur de télévision locale ou régionale. Si le programme est financé sans publicité, elle peut atteindre la moitié des coûts d'exploitation. Les montants sont alloués pour une année et sont renouvelables (al. 2). La diffusion d'un programme local ou régional répond à un intérêt public particulier lorsqu'il: a) contient une part élevée de productions propres en rapport étroit avec la zone de diffusion, et est produit avec la participation des auditeurs et des téléspectateurs de cette zone; b) tient compte des particularités linguistiques de la zone de diffusion ou comporte des émissions à l'intention des minorités linguistiques et culturelles; c) contribue d'une autre manière, et de façon significative, à la diversité journalistique et culturelle dans la zone de diffusion (al. 7).

E. 6

Dans ses déterminations, l'OFCOM explique que les quotes-parts des redevances sont prioritairement versées aux diffuseurs émettant fréquemment. S'il reste un reliquat après le traitement de leur demande, il est distribué aux diffuseurs émettant moyennement. Ce reliquat varie suivant le nombre de diffuseurs émettant fréquemment, leurs coûts d'exploitation inscrits au budget et leurs performances. Cette manière de procéder permet d'attribuer les ressources limitées dont il dispose aux principaux acteurs du service public régional. Le produit des redevances est distribué de cette manière depuis des années et les diffuseurs en sont informés par lettres et par directives. L'autorité intimée expose également que la recourante doit être classée dans la catégorie des diffuseurs émettant moyennement dès lors que le contenu des émissions qu'elle diffuse ne varie pas chaque jour. Elle relève par ailleurs qu'en 2007, le reliquat s'élevait à 120'000.-- francs alors que pour l'année 2008, il a chuté à 36'394.-- francs; l'ensemble du budget 2008 des diffuseurs émettant fréquemment ayant progressé de plus de 80'000.-- francs. La diminution de la quote-part de la recourante résulte ainsi uniquement de la progression des coûts d'exploitation inscrits aux budgets des diffuseurs émettant fréquemment. De son côté, la recourante fait valoir qu'elle devrait figurer dans la catégorie des diffuseurs émettant fréquemment, dès lors qu'elle émet 24 heures sur 24 et qu'elle est reconnue pour l'excellente qualité de ses propres productions. Cela d'autant, compte tenu du rapport existant entre la minute d'émission propre et les charges d'exploitation. Toujours selon la recourante, si le montant de sa quote-part doit être réduit par rapport aux années précédentes, c'est uniquement en raison du fait que les demandes de subvention (7'200'000.-- francs) sont pratiquement de 10 pour cent supérieures au montant total à disposition (6'500'000.-- francs). Aussi, une quote-part réduite dans une même proportion devrait être allouée. Elle doit donc se monter à 40'000.-- francs. Elle se plaint aussi du fait que la plus grande partie des quotes-parts sont versées aux grandes télévisions.

E. 7

Il convient en premier lieu d'examiner si le système d'attribution du produit des redevances de réception de l'autorité intimée est conforme au droit.

E. 7.1

Il est admis que la quote-part du produit de la redevance constitue une subvention fédérale au sens de l'art. 3 al. 1 LSu, de nature discrétionnaire et pour laquelle il n'existe pas de droit à l'allocation (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2347/2006 du 24 septembre 2007 consid. 3). Dès lors, les dispositions topiques de l'aLRTV et de l'aORTV doivent être envisagées à la lumière de la LSu, dans la mesure où cette dernière loi est compatible avec la législation sur la radio et la télévision (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3193/2006 du 12 septembre 2007 consid. 3.1.3).

E. 7.2

Ni la loi fédérale sur la radio et la télévision ni son ordonnance d'application, dans leur teneur en vigueur au 31 mars 2007, ne contiennent de règles sur l'ordre de priorité à attribuer au versement du produit de la redevance aux diffuseurs de radio et de télévision. C'est en revanche le cas de l'art. 13 LSu qui traite spécifiquement cette question; disposition applicable en l'occurrence dès lors que le produit de la redevance n'est versé que dans les limites des ressources disponibles et que, de surcroît, les requérants n'ont aucun droit à une telle allocation (cf. art. 13 al. 1 LSu). Lorsque les demandes présentées ou prévisibles excèdent les ressources disponibles, les départements compétents dressent un ordre de

priorité pour l'appréciation des requêtes (cf. al. 2 première phrase). Les ordres de priorité sont portés à la connaissance des milieux intéressés (cf. al. 4). Les demandes d'aides financières qui ne peuvent être acceptées dans un délai raisonnable en raison de l'ordre de priorité sont rejetées par voie de décision par l'autorité compétente (cf. al. 5). Dans son système d'attribution des quotes-parts de la redevance, l'OFCOM privilégie les opérateurs de télévision qui émettent leurs programmes fréquemment par rapport aux autres qui diffusent leurs émissions à une cadence plus espacée. Cela résulte du fait qu'une activité télévisuelle régulière et fréquente est un gage majeur d'enrichissement durable du service public local par rapport à la retransmission sporadique d'émissions isolées (cf. mode d'emploi relatif au questionnaire destiné aux diffuseurs locaux de programmes de télévision, décembre 2007, voir aussi réplique de l'OFCOM du 17 juin 2008). Un impact élevé auprès du public, par la diffusion de programmes qui rendent compte au quotidien des derniers développements des événements qui touchent la zone de desserte d'un diffuseur, permet ainsi de justifier l'attribution de montants importants au titre de la quote-part de la redevance (cf. réponse de l'OFCOM du 17 avril 2008, pt. 2.2, p. 2).

E. 7.3

On l'a vu, la possibilité de fixer un ordre de priorité pour le versement des quotes-parts du produit de la redevance de réception est prévu par la loi (cf. art. 13 LSu). En tant que cet ordre de priorité repose sur la fréquence des programmes produits par les diffuseurs qui prétendent à l'octroi d'une telle allocation, on ne voit pas, eu égard aux motifs exposés à l'appui de ce système, que l'autorité inférieure ait outrepassé son large pouvoir d'appréciation en la matière ni fait preuve d'arbitraire. Ce système d'attribution correspond d'ailleurs à l'esprit des art. 17 aLRTV et 10 al. 7 aORTV qui, sans fixer un ordre de priorité, posent les conditions à remplir obligatoirement pour bénéficier exceptionnellement d'une quote-part de la redevance de réception. Parmi celles-ci, figure l'intérêt public particulier dont la définition donnée à l'art. 10 al. 7 aORTV tient justement compte de la fréquence des programmes produits par les diffuseurs (cf. let. a). Par ailleurs, la recourante ne saurait rien tirer du fait que l'ordre de priorité fixé par l'autorité inférieure privilégierait les grandes télévisions. Il s'agit là d'une conséquence prévue par la loi, dès lors que celle-ci - dans sa teneur applicable au cas particulier - pose le principe de l'affectation prioritaire du produit des redevances au financement de la SSR (cf. art. 17 al. 1 aLRVT, voir aussi Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 18 décembre 2002 [FF 2003 14 1425 1432]), dont la structure est bien plus importante que celle des diffuseurs locaux ou régionaux.

E. 7.4

Cela étant, le système d'allocation du produit des redevances de réception, fondé sur un ordre de priorité tenant compte de la fréquence des programmes produits par les diffuseurs prétendant à une quote-part, est conforme au droit.

E. 8

On ne saurait par ailleurs suivre la recourante lorsqu'elle soutient qu'elle devrait figurer dans la catégorie des diffuseurs émettant fréquemment. En effet, les diffuseurs qui émettent au moins cinq fois par semaine un programme actualisé d'images animées de leur propre production d'une durée minimale de 20 minutes consacré à leur zone de desserte sont considérés comme des diffuseurs de programmes émettant fréquemment. Cette définition figure dans le mode d'emploi relatif au questionnaire destiné aux diffuseurs locaux de

programmes de télévision (version décembre 2007). Celle-ci était connue de la recourante qui ne la remet d'ailleurs pas en cause. Or, comme l'a retenu à juste titre l'autorité inférieure, même si la recourante diffuse tous les jours 24 heures sur 24, la grille de programmes qu'elle a joint à sa demande de prestations est constituée d'un court bulletin d'information hebdomadaire (Valnews), assorti de divers magazines mensuels consacrés à différents sujets régionaux; le contenu des émissions diffusées dans le cadre de la grille de programmes hebdomadaires ne varient pas d'un jour à l'autre. Ainsi, la recourante ne satisfait pas aux conditions prévalant à la reconnaissance de la qualité de diffuseur émettant fréquemment. Le fait que cette dernière soit reconnue, comme elle le soutient, pour l'excellente qualité de ses productions - ce qui est probablement aussi le cas d'autres diffuseurs émettant moyennement - n'y change rien, pas plus d'ailleurs que le rapport existant entre la minute d'émission auto-produite et les charges d'exploitation. Comme exposé ci-avant, le critère déterminant est la fréquence de diffusion d'émissions propres, étant entendu que leur qualité ne doit pas prêter le flanc à la critique.

E. 9

Quant au montant de la quote-part du produit de la redevance attribué à la recourante pour l'année 2008, fixé à 11'860.-- francs, rien ne permet de le remettre en cause. Il s'agit certes d'une réduction importante par rapport notamment à l'année 2007 où la quote-part ascendait à plus de 43'000.-- francs. Toutefois, cette différence trouve son explication dans le fait que, dans l'ensemble, le budget d'exploitation des diffuseurs émettant fréquemment a augmenté alors que le montant que l'autorité inférieure peut redistribuer aux divers diffuseurs au titre de la quote-part des redevances, est demeuré stable à 6,5 millions de francs. Cela résulte des tableaux portant sur la répartition des quotes-parts de la redevance pour les années 2007 et 2008 produits par l'OFCOM, dont la recourante ne conteste pas, à juste titre, la valeur probante. Compte tenu de l'ordre de priorité prévalant en matière de redistribution du produit de la redevance de réception, dont on a vu qu'il n'est pas critiquable, le reliquat à répartir entre les diffuseurs émettant moyennement, dont fait partie la recourante, doit donc être réduit du même montant. Il en résulte, pour chacun de ces derniers diffuseurs, une importante diminution par rapport au montant versé les autres années. On constatera sur ce point que pour l'année 2008, la recourante a bénéficié d'une des quotes-parts les plus élevées allouées aux diffuseurs de sa catégorie. Par ailleurs, s'il fallait appliquer une réduction linéaire des montants attribués aux diffuseurs en se basant sur la différence entre les demandes de subvention et le budget de l'OFCOM, comme le souhaite la recourante, cela reviendrait à faire abstraction de l'ordre de priorité prévalant en la matière. Cela n'a pas lieu d'être.

E. 10

Sur le vu de tout ce qui précède, le recours se révèle mal fondé et doit donc être rejeté. En application des art. 63 al. 1 PA et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure, fixés à 1'500.-- francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà versée. Dans la mesure où elle succombe, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité au titre de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA a contrario).