

13.048

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale  
sur la radio et la télévision  
(LRTV)**

du 29 mai 2013

---

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet de modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3014 | Nouveau système de perception de la redevance radio et télévision (N 30.9.10, Commission des transports et des télécommunications – N, E 16.3.11; N 13.9.11)                                     |
| 2010 | P | 10.4032 | Modification de la LRTV. Affecter le produit non distribué de la redevance à la promotion de la qualité journalistique et d'initiatives communes prises par la branche (E 16.12.10, Bieri Peter) |
| 2012 | M | 11.4080 | Pas de double perception de la redevance par Billag (N 16.3.12, Rickli Natalie; E 10.9.12)   |

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

29 mai 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Avec ce projet, le Conseil fédéral donne suite au mandat du Parlement le chargeant d'établir un nouveau système pour le financement du service public à la radio et à la télévision. Par ailleurs, une révision est également nécessaire pour répondre à l'évolution de la technologie et aux problèmes que posent l'application de certaines dispositions depuis l'entrée en vigueur de la loi totalement révisée sur la radio et la télévision (LRTV) en 2007.*

### Contexte

*Le système actuel de perception lie l'obligation de payer la redevance radio/TV à la possession d'un appareil en état de fonctionner. Avec l'évolution technologique, la notion «d'appareil de réception» devient de moins en moins claire. Cette incertitude fragilise le système de redevance: il est de plus en plus difficile de veiller au respect de l'obligation de payer la redevance et le financement du service public à la radio et à la télévision s'en trouve menacé. C'est pourquoi en septembre 2011, le Parlement a transmis une motion (10.3014) de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) chargeant le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi afin d'introduire une nouvelle redevance générale pour tous les ménages et toutes les entreprises, indépendante des appareils de réception. Le Conseil fédéral est en outre invité à faire des propositions d'exonération en faveur de certains ménages pour des raisons de politique sociale et en faveur des petites entreprises.*

### Contenu du projet

*Le nouveau système de redevance indépendant de la possession d'un appareil propose des procédures de perception et d'exonération simplifiées. Les utilisateurs ne sont plus tenus de s'annoncer et il n'est plus nécessaire d'examiner les cas particuliers, ni de faire des contrôles dans les foyers et les entreprises. Par conséquent, il n'y a plus non plus de resquilleurs. En principe chaque foyer doit payer une redevance. Les bénéficiaires de prestations annuelles complémentaires à l'AVS et à l'AI restent exonérés. La perception de la redevance des ménages est couplée à la loi sur l'harmonisation des registres (LHR, RS 431.02); les données relatives aux ménages proviennent des registres des habitants cantonaux ou communaux. Les ménages collectifs (p. ex. établissements médicaux-sociaux, hôpitaux) paient une redevance unitaire et les pensionnaires ne sont plus soumis à une obligation individuelle.*

*La redevance des entreprises est liée au chiffre d'affaires total annuel sur lequel se base l'Administration fédérale des contributions (AFC) pour prélever la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les entreprises sont exonérées si elles n'atteignent pas une valeur limite, qui devrait être fixée aux alentours de 500 000 francs par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784.401). Ainsi, moins de 30 % de toutes les entreprises seraient soumises à la redevance radio/TV. Le montant de la redevance dépend également du chiffre d'affaires total. Le Conseil fédéral entend établir six catégories tarifaires, la plus basse (qui concerne plus d'un*

---

tiers des entreprises soumises à la redevance) correspondant à la redevance des ménages, soit environ 400 francs, une somme inférieure à la redevance actuelle des entreprises (612 francs).

La redevance des ménages continuera d'être perçue par une entreprise extérieure à l'administration fédérale, désignée dans le cadre d'une procédure selon le droit des marchés publics. Pour des raisons de transparence, l'organe de perception doit disposer d'une structure autonome, sans forcément être indépendant d'autres entreprises. Contrairement au système actuel, il ne doit exercer aucune activité autre que sa tâche légale de perception de la redevance des ménages. Il ne pourra de toute façon plus se charger de la perception des redevances de droit d'auteur auprès des entreprises, une tâche annexe dont il s'acquitte actuellement pour le compte de la société de gestion Suisa, car il se consacrera exclusivement à la perception de la redevance des ménages et ne disposera plus d'aucune donnée sur les entreprises. Avec le nouveau système, l'organe de perception sera en outre tenu de publier ses comptes annuels ainsi qu'un rapport annuel d'activité. Cette obligation répond au besoin du public, qui réclame une plus grande transparence dans la conduite de cette tâche d'intérêt public.

L'AFC assurera la perception de la redevance des entreprises. Cette solution évite les interfaces entre plusieurs organisations, ce qui la rend plus efficace.

Le passage à une nouvelle redevance de réception radio/TV n'a pas pour but d'augmenter les recettes des destinataires de la redevance. L'augmentation ou la diminution des recettes résulte d'une décision politique, que le Conseil fédéral continuera à prendre dans le cadre de la procédure prévue à cet effet. Etant donné que le changement de système respecte la neutralité des recettes et qu'il augmente le nombre d'assujettis, il ne faut pas s'attendre à une augmentation des recettes, mais plutôt à une baisse de la redevance pour les assujettis.

Avec l'abandon de l'obligation actuelle d'annoncer et le couplage à d'autres systèmes de perception existants, les frais de perception et de surveillance diminueront pour l'organe de perception et les assujettis auront moins de travail administratif. En effet, la nouvelle redevance n'implique aucune démarche pour les entreprises. Quant aux ménages, ils devront éventuellement adresser une demande d'exonération.

Dans le cadre de la révision, d'autres modifications concernent la réglementation des compétences (en matière de surveillance des autres services journalistiques de la SSR, de gestion des fréquences, de sanctions de l'AIEP), les conditions d'octroi des concessions (la mise en péril de la diversité n'est plus une condition, assouplissement de la limitation à deux concessions par entreprise) et les conditions pour les diffuseurs radio/TV privés (quote-part plus flexible à la redevance, nouveaux critères pour le soutien des nouvelles technologies de diffusion, suppression des restrictions de diffusion et nouvelle obligation pour les diffuseurs régionaux au bénéfice d'une concession de sous-titrer les émissions d'information, suppression de la redevance de concession pour les concessions de radiocommunication octroyées aux diffuseurs de radio et télévision au bénéfice d'une concession de diffusion). En outre, les excédents de la redevance accumulés jusqu'ici devront être remboursés aux assujettis.

# Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>4426</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>4431</b>
1.1 Contexte	4431
1.1.1 Redevance radio-télévision	4431
1.1.2 Révision nécessaire	4431
1.2 Dispositif proposé	4432
1.2.1 Redevance radio-télévision	4432
Le système actuel de perception de la redevance en bref	4432
Problèmes rencontrés avec le système actuel	4433
Avantages d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception	4434
Grandes lignes du nouveau système de perception	4435
Procédure simplifiée	4435
Redevance par ménage	4435
Redevance acquittée par les entreprises	4436
Montant de la redevance	4438
Perception de la redevance par l'organe de perception et l'AFC	4439
Solutions écartées	4441
1.2.2 Autres champs de réglementation	4441
Réglementation des compétences	4441
Conditions d'octroi des concessions	4442
Financement de la radio et de la télévision	4443
Droits et obligations des diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession	4443
Autres modifications	4444
1.3 Fondements et évaluation de la solution proposée	4444
1.4 Rapport entre les prestations et le financement	4446
1.5 Comparaison avec le droit étranger	4446
1.6 Mise en œuvre	4447
1.7 Classement d'interventions parlementaires	4447
<b>2 Explications article par article</b>	<b>4448</b>
2.1 Redevance de radio-télévision	4448
2.1.1 Généralités	4448
2.1.2 Redevance des ménages	4449
2.1.3 Redevance acquittée par les entreprises	4457
2.1.4 Dispositions pénales	4461
2.1.5 Dispositions transitoires	4462
2.1.6 Autres modifications	4463
2.2 Surveillance des autres services journalistiques de la SSR	4463
2.2.1 Transfert des compétences de l'OFCOM à l'AIEP	4463
2.2.2 Modifications nécessaires	4464
2.3 Indépendance de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat	4469

2.4	Prise en compte des besoins des handicapés	4470
2.5	Limitation de la durée quotidienne de la publicité	4471
2.6	Obligation de renseigner	4472
2.7	Restriction de diffusion pour les diffuseurs de programmes TV titulaires d'une concession et bénéficiant d'une quote-part de la redevance	4473
2.8	Quote-part pour les diffuseurs de radio et télévision privés	4474
2.8.1	Quote-part de la redevance non distribuable	4474
2.8.2	Réglementation proposée	4476
2.8.3	Postulat Bieri (10.4032)	4477
2.9	Condition d'octroi de la concession: mise en péril de la diversité des opinions et de l'offre	4478
2.10	Restriction sur le nombre des concessions de radio et de télévision («règle du 2+2»)	4479
2.11	Compétence en matière de gestion des fréquences	4480
2.12	Promotion des nouvelles technologies	4481
2.13	Mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions: interface entre la Comco et le DETEC	4483
2.14	Organisation de la Fondation pour les études d'audience	4483
2.15	Compétences de l'AIEP en matière de sanctions	4484
2.16	Compétences en matière de conclusion d'accords internationaux	4485
2.17	Redevance de concession de radiocommunication	4485
2.18	Recours contre la concession de la SSR	4487
2.19	Champ d'application de la loi sur l'égalité pour les handicapés	4487
<b>3</b>	<b>Conséquences</b>	<b>4488</b>
3.1	Conséquences pour la Confédération	4488
3.1.1	Conséquences financières	4488
3.1.2	Conséquences sur le personnel	4489
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	4489
3.3	Conséquences pour l'économie	4489
<b>4</b>	<b>Liens avec le programme de la législature</b>	<b>4490</b>
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>4490</b>
5.1	Constitutionnalité et légalité	4490
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4491
5.3	Délégation de compétences législatives	4492
5.4	Période transitoire pour la redevance radio-télévision	4493

## **Annexes**

I	Articles de la révision et renvoi aux commentaires y relatifs dans le message	4494
II	Systèmes de redevance non retenus	4497
III	Effets du changement de système sur la répartition des parts de la redevance	4500
	<b>Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) (<i>Projet</i>)</b>	<b>4501</b>

# Message

## 1 **Grandes lignes du projet**

### 1.1 **Contexte**

#### 1.1.1 **Redevance radio-télévision**

En raison de l'évolution technologique, l'actuel système de la redevance radio et télévision, selon lequel l'obligation de payer la redevance est liée à un appareil de réception en état de fonctionner, est dépassé. Il est difficile en effet de savoir aujourd'hui ce qu'il faut entendre par «appareil de réception». Cette incertitude sape le système de redevance: il devient de plus en plus ardu et coûteux de veiller au respect de l'obligation de payer la redevance. Le financement du service public à la radio et à la télévision s'en trouve menacé. Une nouvelle redevance non liée à la possession d'un appareil, perçue auprès de l'ensemble des ménages et des entreprises devrait remplacer à terme le système actuel et ainsi assurer un financement pérenne du service public assumé par la SSR et les diffuseurs privés locaux et régionaux, également en cas de changements technologiques. Avec cette proposition, le Conseil fédéral répond à une motion de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) que lui a transmise le Parlement en septembre 2011<sup>1</sup>. Concrètement, la motion charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi visant à modifier l'obligation de payer la redevance qui se fonderait sur une redevance générale à laquelle seraient assujettis tous les ménages et toutes les entreprises, indépendamment des appareils de réception. Elle lui demande également de prévoir des exceptions pour des raisons de politique sociale. La motion vise aussi à exempter les petites entreprises. Plus d'informations au ch. 1.2.1.

#### 1.1.2 **Révision nécessaire**

La loi totalement révisée du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)<sup>2</sup> et l'ordonnance d'exécution du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV)<sup>3</sup> sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007. Les premières expériences sont largement positives. Toutefois, quelques points doivent désormais être révisés pour répondre à l'évolution technique fulgurante dans certains domaines, déjà mentionnée en partie dans le message du 18 décembre 2002 sur la révision totale de la LRTV<sup>4</sup>. Certaines dispositions se sont avérées quant à elles peu pratiques à mettre en œuvre ou n'ont pas eu, pour l'une ou l'autre raison, les effets escomptés par le législateur. Enfin, l'application de la loi au quotidien a révélé de nouvelles situations qui ne sont pas encore réglées par la LRTV. Dix ans après l'adoption du message sur la révision totale de la LRTV, le présent projet vise à entreprendre les adaptations nécessaires et à combler les lacunes existantes.

<sup>1</sup> Motion 10.3014 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national «Nouveau système de perception de la redevance radio et télévision» du 23.2.2010

<sup>2</sup> RS **784.40**

<sup>3</sup> RS **784.401**

<sup>4</sup> FF **2003** 1425 ss

## 1.2 Dispositif proposé

### 1.2.1 Redevance radio-télévision

#### Le système actuel de perception de la redevance en bref

Aujourd'hui, les ménages et les entreprises possédant un appareil de réception en état de fonctionner doivent s'acquitter d'une redevance de réception pour la radio et pour la télévision. Les membres d'un ménage ou d'une entreprise assujettis sont tenus de s'annoncer préalablement auprès de l'organe de perception. Certaines catégories de personnes ainsi que certains organismes sont exemptés de l'obligation de s'annoncer et de payer la redevance, notamment les personnes nécessitant des soins aigus vivant en institution, les bénéficiaires de prestations annuelles complémentaires à l'AVS ou à l'AI et les représentations diplomatiques, les postes consulaires et les organisations internationales. Des tarifs différents s'appliquent pour la réception des programmes de radio et de télévision ainsi que pour les ménages et les entreprises; le montant de la redevance est revu périodiquement par le Conseil fédéral. A l'heure actuelle, la redevance annuelle de réception radio et télévision s'élève à 462 fr. 40 par ménage; selon le type d'entreprises, elle varie entre 612 fr. 40 et 1408 fr. 60 par succursale, et certaines entreprises versent chaque année un montant à six chiffres. Fin 2011, on dénombrait 2,8 millions de ménages et plus de 100 000 entreprises annoncés en Suisse (selon Billag SA, 2 776 372 ménages et 100 340 entreprises annoncés pour la réception de programmes de radio, et 2 822 340 et 34 740 entreprises annoncés pour la réception de programmes de télévision); le produit total de la redevance était de 1,336 milliard de francs (taxe sur la valeur ajoutée [TVA] comprise). Ce montant est destiné en premier lieu au financement des programmes de la SSR; certains diffuseurs locaux et régionaux de programmes perçoivent en outre 4 % du produit de la redevance de réception de radio et 4 % du produit de la redevance de réception de télévision. Une part de la redevance sert à couvrir les frais de perception, à soutenir des programmes de recherche ou à promouvoir le déploiement de nouvelles technologies<sup>5</sup>.

L'actuel système a été mis en place à une époque où un petit nombre de personnes seulement utilisaient les programmes de radio, dans un premier temps, puis de télévision. Il était cohérent de restreindre l'assujettissement à la redevance aux personnes qui consommaient effectivement les programmes de la SSR, les seuls alors disponibles. Il s'agissait en quelque sorte d'une redevance d'utilisation. Une première rupture est intervenue lorsqu'il est devenu techniquement possible de capter aussi des programmes étrangers en Suisse. Dès lors, si elles disposaient d'un récepteur, les personnes qui n'écoutaient pas les programmes de la SSR devaient aussi s'acquitter de la redevance. Introduit dans la Constitution (Cst.)<sup>6</sup> en 1984, l'article sur la radio et la télévision (actuel art. 93 Cst.) charge la Confédération d'établir un système de radio et de télévision en mesure de contribuer à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Cette disposition se fonde sur la conviction qu'un système de radiodiffusion efficace est d'une importance fondamentale pour la démocratie directe. Il s'agit d'un mandat

<sup>5</sup> Pour plus d'informations sur l'actuel système, voir le rapport du Conseil fédéral 17.2.2009 à l'intention des Chambres fédérales, chiffres 1 à 4 ainsi que l'annexe 1 (rapport sous [www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/index.html?lang=fr](http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/index.html?lang=fr))

<sup>6</sup> RS 101

public défini démocratiquement, dont l'exécution profite directement ou indirectement à tous, c'est-à-dire aussi aux personnes qui consomment rarement ou jamais des programmes de radio ou de télévision. En Suisse, la redevance de réception constitue actuellement la principale source de financement de la radio et de la télévision. A titre de comparaison, l'ensemble des stations de radio et de télévision ont engrangé en 2011 697 millions de francs nets de recettes publicitaires, soit environ la moitié du produit de la redevance de réception encaissé cette année-là<sup>7</sup>.

## Problèmes rencontrés avec le système actuel

De nos jours, toute personne disposant d'un appareil de réception prêt à fonctionner est soumise à l'obligation de payer la redevance. Pendant longtemps, ce système n'a pas posé de problème, car on savait précisément ce qu'il fallait entendre par appareil de réception. Or, cette acception consensuelle est de plus en plus remise en cause par l'évolution de la technologie et, surtout, par le passage de la diffusion autrefois purement analogique des signaux électromagnétiques à la diffusion numérique. Désormais, ces signaux peuvent être transportés par tous les canaux numériques de diffusion; l'ancienne distinction nette entre réseaux de radiodiffusion et réseaux de télécommunication a disparu, et l'on assiste à une fusion de la radiodiffusion et des télécommunications. Cette fusion – également appelée convergence – touche non seulement les réseaux de diffusion et les contenus qu'ils acheminent, mais également les appareils de réception. Les appareils modernes ne peuvent plus être classés de manière univoque en fonction d'un seul usage précis, comme c'était le cas auparavant avec le transistor, le téléviseur ou le téléphone. De nouveaux logiciels et applications permettent de recevoir facilement des offres radio/TV. Les nouveaux appareils sont généralement multifonctionnels (p. ex. téléphone mobile avec réception radio et télévision, GPS avec réception radio, ordinateur personnel.). De nos jours, avec un simple téléviseur, il est également possible d'écouter la radio sans beaucoup de manipulations techniques – une antenne satellite ou un décodeur suffisent. On trouve même depuis peu sur le marché des téléviseurs permettant de naviguer sur Internet. C'est dans le domaine d'Internet que la convergence est la plus prononcée: les services, les applications et les appareils (ordinateurs, ordinateurs portables, *netbooks*, PDA, *smartphones*) y sont désormais inséparables. Ainsi, les ordinateurs utilisés à titre privé ou professionnel et disposant d'une connexion Internet permettent maintenant sans problème de consommer des programmes de radio et de télévision. Un récepteur est défini non plus sur la base de considérations techniques mais d'après l'utilisation concrète qui en est faite.

L'évolution technologique des appareils de réception remet en cause les fondements mêmes de l'actuel système de redevance. Une solution a été mise en place pour les appareils multifonctions, mais elle ne saurait durer. Il est fort probable que, dans un avenir proche, la distinction entre les ménages assujettis à la redevance et les autres ne pourra plus reposer sur le simple critère de la possession d'un appareil de réception. L'évolution est tellement rapide qu'il devient désormais difficile de rendre les distinctions intelligibles aux consommateurs. Le grand nombre de demandes téléphoniques et écrites adressées à Billag SA sur l'obligation de s'acquitter de la rede-

<sup>7</sup> Recettes des fenêtres publicitaires suisses dans les programmes étrangers comprises (Source: Fondation Statistique Suisse en Publicité)

vance en cas de possession d'un appareil multifonctionnel traduit cette insécurité juridique croissante et pèse sur l'ensemble du système.

Ces problèmes ont des conséquences négatives sur l'exécution du mandat d'encaissement de la redevance. L'organe de perception doit entreprendre des contrôles afin de vérifier si les ménages et les entreprises non annoncés ne possèdent effectivement pas d'appareils de réception. Ces contrôles provoquent la mauvaise humeur des personnes concernées, qui y voient une intrusion dans leur sphère privée. Vu la convergence technique, le contrôle devrait s'étendre également au disque dur d'un ordinateur, ce qui soulèverait des questions délicates en matière de protection des données. En outre, si l'on voulait démasquer toutes les personnes non déclarées, les coûts des contrôles incombant à l'organe de perception seraient disproportionnés. Ces incertitudes croissantes entraînent une hausse du nombre de resquilleurs, dont la redevance est financée indirectement par les personnes qui paient leur dû.

Aujourd'hui, le fait que la redevance soit perçue après la dissolution d'un ménage – lorsque la dissolution a été annoncée trop tard, ou n'a pas été annoncée à l'organe perception – constitue un autre sujet d'agacement. Cette solution vient du fait que, pour des raisons de preuve (s'agissant des appareils de réception), une annonce rétroactive n'est pas possible. Ce problème ne se posera plus avec le nouveau système, puisque les assujettis ne seront plus obligés de s'annoncer. L'assujettissement du ménage se terminera automatiquement à la fin du mois au cours duquel le départ a été annoncé au contrôle des habitants.

### **Avantages d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception**

Vu les difficultés croissantes pour l'encaissement de la redevance de réception, les Chambres fédérales ont transmis la motion 10.3014, mentionnée précédemment, au Conseil fédéral le 13 septembre 2011. Celle-ci demande au gouvernement d'élaborer un projet de loi afin d'introduire une nouvelle redevance générale pour tous les ménages et les entreprises, indépendante des appareils de réception. Des exceptions sont prévues afin d'exonérer certains ménages pour raisons sociales ainsi que les petites entreprises. Le mandat d'encaissement sera attribué à l'issue d'une procédure d'appel d'offres publique.

Le Parlement s'est prononcé implicitement contre tout autre modèle de financement du service public à la radio et à la télévision, par exemple un financement par le biais du budget de la Confédération ou de la TVA, une redevance perçue avec l'impôt direct ou une redevance couplée au principe de la déclaration de non-consommation des programmes de radio ou de télévision. Tous ces modèles de financement ont été présentés et expliqués en janvier 2010 dans un rapport élaboré par le Conseil fédéral en réponse à un postulat. Le Parlement a eu connaissance du rapport au moment de transmettre la motion (voir l'annexe aux explications)<sup>8</sup>.

La solution globale demandée par le Parlement permet d'écartier les principaux problèmes posés par le système actuel. Ne pas lier la redevance à la possession d'un appareil de réception présente en effet certains avantages:

<sup>8</sup> Postulat 09.3012 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national du 17.2.2009 «Redevances radio et télévision. Réexaminer l'assiette et le système d'encaissement». Rapport du Conseil fédéral de janvier 2010, voir note n° 5.

- le problème posé par les appareils multifonctions est résolu;
- les utilisateurs ne sont plus tenus de s’annoncer ni de déclarer la dissolution de leur ménage;
- il n’y a plus de resquilleurs;
- les contrôles dans les ménages et les entreprises ne sont plus nécessaires;
- le montant de la redevance peut être diminué, car les frais d’encaissement sont moins élevés et le nombre d’assujettis plus grand.

En dehors des avantages pratiques d’un système de perception de la redevance non lié à la possession d’un appareil de réception, des considérations politiques générales plaident en faveur d’un changement. Comme nous l’avons déjà mentionné, la SSR et les diffuseurs locaux et régionaux financés par une quote-part de la redevance remplissent un rôle de service public important. Ils ont le mandat légal, c’est-à-dire inscrit dans un processus démocratique, de contribuer à la formation de l’opinion, à la cohésion nationale, au développement culturel et à la formation. En Suisse, un système de radiodiffusion efficace est aujourd’hui d’une importance fondamentale pour la démocratie directe et contribue fortement à son bon fonctionnement. La radio et la télévision se font non seulement l’écho de la vie culturelle suisse, elles fournissent aussi une plateforme incontournable aux acteurs culturels. Les diffuseurs de programmes remplissent une tâche publique indispensable et leurs contributions à la formation démocratique de l’opinion ainsi qu’au développement culturel bénéficient (indirectement) aussi aux personnes qui ne consomment jamais de programmes suisses. Il est donc défendable que chacun contribue au financement de ces prestations.

## **Grandes lignes du nouveau système de perception**

### **Procédure simplifiée**

Le nouveau système de redevance repose sur une exigence simple: tant pour la perception que pour l’exonération, il s’agit d’opter pour une procédure simplifiée qui n’occasionne pas de coûts démesurés pour les assujettis ni pour l’organe de perception. Il faut éviter d’avoir à examiner des cas particuliers et, dans la mesure du possible, utiliser les données récoltées par d’autres autorités. Le Tribunal fédéral a d’ores et déjà reconnu qu’une procédure simple et schématique est indispensable pour mener à bien une tâche d’une telle ampleur<sup>9</sup>.

### **Redevance par ménage**

Comme dans le système en vigueur, la future redevance ne sera pas facturée aux individus mais le sera aux ménages. Elle sera perçue annuellement auprès de chaque ménage au sens de la loi du 23 juin 2006 sur l’harmonisation de registres (LHR)<sup>10</sup>. Selon celle-ci, un ménage se compose des personnes affectées selon le registre des habitants à un certain logement. Le futur organe de perception pourra accéder aux

<sup>9</sup> ATF 2A.393/2002 du 23 juin 2003, consid. 2.5.

<sup>10</sup> RS 431.02

registres communaux et cantonaux *via* Sedex, l'interface électronique de la Confédération, et ainsi connaître la composition de tous les ménages suisses. Il établira les factures sur la base des informations fournies par les autorités préposées au registre; normalement, il s'agira d'une facture annuelle. Les ménages n'auront donc plus besoin de s'annoncer auprès de l'organe de perception; il ne sera pas nécessaire non plus d'annoncer un déménagement ou la dissolution du ménage. Grâce à la comparaison périodique des données contenues dans les registres des habitants, l'organe de perception pourra réagir aux changements survenus dans les ménages; il pourra par exemple restituer les sommes payées en trop après la dissolution d'un ménage. Une personne n'est assujettie à la redevance que pour un seul ménage, en principe son domicile principal. Contrairement à la pratique actuelle, aucune redevance ne sera perçue pour un domicile secondaire, appartement de vacances ou logement de semaine, occupé sur une longue période.

La motion 10.3014 demande de prévoir l'exonération de certains ménages pour raisons sociales. Comme aujourd'hui, les ménages constitués de personnes percevant des prestations complémentaires annuelles en sus de l'AVS ou de l'AI (PC) seront exonérées sur demande. En 2011, cette mesure concernait 244 000 ménages (actuellement, 310 000 personnes touchent des prestations complémentaires annuelles en sus de l'AVS ou de l'AI. Un quart d'entre elles vivent en institution (et ne seront plus soumises à l'avenir à la redevance individuelle des ménages). L'exonération entraîne des pertes de recettes de 113 millions de francs, compensées par les ménages assujettis pour lesquels la redevance annuelle s'accroît de 37 francs. Par rapport à aujourd'hui, la procédure est améliorée en faveur des bénéficiaires de PC. Dorénavant, une exonération sera accordée également de manière rétroactive, jusqu'à cinq ans avant le dépôt de la demande auprès de l'organe de perception. Une telle possibilité n'existe pas à l'heure actuelle, ce qui désavantage les bénéficiaires de PC – mal informés – et génère souvent de l'incompréhension.

Avec le nouveau système, l'exonération des personnes nécessitant des soins aigus en institutions n'est plus nécessaire; d'après la LHR, celles-ci ne forment en effet pas de ménage distinct à l'intérieur de l'institution. Considérée comme un ménage collectif, seule l'institution est assujettie à la redevance.

Certaines catégories de personnes étrangères, auxquelles le droit international public confère des privilèges et immunités, et qui travaillent auprès d'une représentation diplomatique ou consulaire, continuent à être exemptées.

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) demeure l'instance de surveillance et de recours de l'organe de perception.

## **Redevance acquittée par les entreprises**

Toutes les entreprises qui exploitent des appareils de réception dans leurs locaux ou leurs véhicules doivent aujourd'hui s'annoncer et verser une redevance. Comme les ménages, elles ne seront dorénavant plus soumises à l'obligation d'annoncer. Dans le nouveau projet, la redevance est liée au chiffre d'affaires global de l'entreprise déclaré au ch. 200 du formulaire de décompte TVA. Alors que le calcul de la taxe sur la valeur ajoutée ne repose que sur le chiffre d'affaires imposable, le chiffre d'affaires global comprend aussi les opérations exonérées ou exclues du champ de

l'impôt. Pour la redevance radio-télévision, le chiffre d'affaires global sert de critère pour déterminer la taille d'une entreprise.

Une entreprise est astreinte au paiement de la redevance à la condition que ses revenus soient soumis au moins partiellement à la TVA. Celles dont le chiffre d'affaires est totalement exempté de la TVA, et qui ne sont donc pas enregistrées en tant que personnes imposables auprès de l'AFC, ne peuvent être assujetties au paiement de la redevance. Cette disposition concerne surtout les entreprises actives dans les domaines de la santé, des affaires sociales, de la formation, de la culture et du sport, des finances et des assurances, du commerce immobilier et de location, de l'agriculture et des jeux de hasard (voir art. 21, al. 2, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA, LTVA<sup>11</sup>). Un grand nombre de celles dont les prestations sont exclues du champ de la TVA sont néanmoins enregistrées par l'AFC comme assujetties pour d'autres prestations imposables, ce qui permet de percevoir la redevance auprès de ces entreprises-là également.

Une entreprise est tenue de payer la redevance si elle a atteint ou dépassé un certain chiffre d'affaires minimum au cours de l'année fiscale précédente. Le Conseil fédéral envisage de fixer cette limite à 500 000 francs dans l'ORTV, ce qui correspond aux dispositions du nouveau droit comptable, laquelle oblige les entreprises à tenir une comptabilité dès ce montant. Une telle limite tient ainsi compte du souhait exprimé dans la motion 10.3014 d'exempter de la redevance «les petites entreprises se consacrant à l'artisanat, à la fabrication, à la prestation de services ou à l'agriculture». Elle permet notamment d'éviter que les petites entreprises, souvent gérées dans un cadre familial, soient soumises à une double taxation inadmissible<sup>12</sup>.

Dès lors, des 550 000 entreprises existant en Suisse, dont environ 345 000 sont soumises à la TVA<sup>13</sup>, 140 000 devront payer la redevance. Avec une limite inférieure fixée à 500 000 francs, moins de 30 % de toutes les entreprises y seront astreintes. Les administrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes doivent être traitées de la même manière que les entreprises privées. Lorsqu'une administration publique exerce une activité entrepreneuriale imposable et que son chiffre d'affaires dépasse la limite prévue de 500 000 francs par an, elle est assujettie à la redevance.

Jusqu'ici, les entreprises devaient s'acquitter d'une redevance pour chaque succursale possédant des appareils de réception, ce qui pouvait entraîner des montants à six chiffres pour les sociétés comptant de nombreuses filiales. Avec le nouveau système qui introduit le rattachement à la TVA et l'affranchissement par rapport à l'appareil de réception, ce critère n'est plus applicable. Désormais, l'assujettissement dépend non plus du nombre de filiales, mais du chiffre d'affaires. Au-dessus de la limite de 500 000 francs, la redevance est fixée de manière échelonnée, en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise. Cet échelonnement permet de tenir compte de la taille de l'entreprise (voir ch. 1.2.1 Montant de la redevance – concernant les catégories tarifaires).

<sup>11</sup> RS 641.20

<sup>12</sup> Rapporteur Levrat dans BO 2011 N 1361

<sup>13</sup> AFC, statistique TVA 2010

## Montant de la redevance

Le changement de mode de perception n'a pas pour but d'augmenter les recettes des destinataires de la redevance (SSR, diffuseurs privés avec quotes-parts de la redevance, organe de perception, OFCOM, etc.). La question de savoir si les recettes doivent être augmentées ou diminuées relève d'une décision de politique des médias et doit être tranchée par l'autorité compétente, en l'occurrence le Conseil fédéral, dans le cadre de la procédure prévue à cet effet (voir annexe II Composants et flux financiers du système actuel et du nouveau système de redevance radio-télévision). Les montants ci-après ont été calculés selon le principe de la neutralité des recettes pour les destinataires de la redevance, c'est-à-dire sur la base de l'actuel produit global de la redevance des ménages et entreprises, soit 1,3 milliard de francs par année. Le nombre plus élevé des assujettis ne se traduit pas par une hausse des recettes, mais par une diminution de la redevance individuelle. A condition toutefois que le montant de la redevance ne soit pas fixé dans la loi. Comme aujourd'hui, ce montant sera déterminé au niveau de l'ordonnance par le Conseil fédéral, qui pourra périodiquement examiner et, cas échéant, adapter les tarifs suivant les besoins nécessaires pour remplir les objectifs prévus.

Comme le nouveau système ne se fonde plus sur la possession d'un appareil de réception, il n'y a plus lieu d'établir une distinction entre la redevance pour la radio et la redevance pour la télévision.

Comme dans le système actuel, chaque ménage devra s'acquitter d'une redevance d'un montant identique. Actuellement, la redevance annuelle de réception radio et télévision se monte à 462 francs par ménage. A l'avenir, ce montant devrait être sensiblement moins élevé, mais l'ampleur des exonérations sera aussi déterminante. La diminution par rapport à la redevance actuelle est due entre autres au plus grand nombre de ménages assujettis dans le nouveau système. Avec une redevance annuelle par ménage de 400 francs, les recettes totales des ménages devraient s'élever à 1100 millions de francs par année.

Les ménages collectifs (établissements médico-sociaux, hôpitaux, internats, etc.) versent également une redevance unitaire. Celle-ci sera probablement plus élevée que celle due par les ménages privés, vu que les ménages collectifs comptent en général davantage de personnes. Une redevance plus élevée se justifie également par le fait que les membres d'un ménage collectif seront moins mis à contribution; dorénavant, ils ne devront plus payer individuellement une redevance par ménage pour une utilisation privée des locaux au sein de leur ménage collectif. S'agissant des entreprises, le montant de la redevance est fixé de manière échelonnée en fonction du chiffre d'affaires annuel (voir ci-dessus, ch. 1.2.1 Redevance par ménage). Le Conseil fédéral définit les catégories tarifaires et les tarifs appliqués dans l'ORTV. Six catégories sont prévues, avec les barèmes suivants<sup>14</sup>:

<sup>14</sup> Nombre d'entreprises par catégorie de chiffre d'affaires selon l'AFC, statistique TVA pour l'année 2010

Catégorie tarifaire	Chiffre d'affaires (Fr.)	Nombre d'entreprises	Montant par année (Fr.)
1	500 000–1 mio	51 205	400
2	1–5 mio	65 899	1 000
3	5–20 mio	17 729	2 500
4	20–100 mio	5 673	6 300
5	100 mio–1 mrd	1 635	15 600
6	plus de 1 mrd	327	39 000

Pour la première catégorie, la redevance correspond à celle facturée aux ménages. Le montant est moins élevé que la redevance de réception radio et télévision la plus basse facturée actuellement aux entreprises (612 fr.). Les plus petites des entreprises non exonérées ne s'acquittent donc que d'une contribution modeste. Dans la catégorie la plus élevée, le montant exigé est aussi inférieur aux charges maximales imposées aujourd'hui aux entreprises. A l'heure actuelle, les entreprises qui disposent de beaucoup de filiales – grands distributeurs, banques, magasins, poste – versent parfois une somme à six chiffres.

Si cette structure tarifaire était appliquée, la part des entreprises se monterait à 200 millions de francs par année, soit 15 % du produit global de la redevance. Ce montant dépasse la somme totale encaissée actuellement auprès des entreprises. Dans le nouveau système, un plus grand nombre d'entreprises devraient s'acquitter effectivement d'une contribution financière. En 2012, Billag SA a facturé aux entreprises 40 millions de francs à titre de redevance de réception. Selon les indications de Billag SA, sur le nombre d'entreprises disposant au moins d'une radio ou d'un téléviseur et donc théoriquement assujetties à la redevance, seules 50 % avaient versé leur dû pour la réception des programmes de radio et 38 % pour la réception des programmes de télévision fin 2012. A l'inverse, si, dans le nouveau système, les entreprises étaient complètement exonérées de la redevance, chaque ménage serait contraint de payer 65 francs de plus par année.

Avec le nouveau système, la redevance devrait également être moins élevée pour les cantons et les communes. L'administration fédérale, qui est aujourd'hui expressément exonérée, versera probablement 100 000 francs au titre de la redevance radio-télévision.

## Perception de la redevance par l'organe de perception et l'AFC

La redevance est perçue auprès des ménages par une société extérieure à l'administration fédérale, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Le mandat attribué à l'organe de perception est octroyé au candidat le plus approprié dans le cadre d'une procédure conforme au droit des marchés publics, par exemple un appel d'offres public – comme le préconise la motion 10.3014 – ou une procédure sur invitation. Vu le nombre restreint de sociétés capables de mener à bien une tâche de cette ampleur, la procédure sur invitation, moins complexe et plus courte, paraît la mieux adéquate pour désigner l'organe de perception. Comme dans le système actuel, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la com-

munication (DETEC) conclut avec la société choisie un contrat sur plusieurs années qui règle en détail les tâches, les compétences et l'indemnisation de celle-ci (voir ci-dessous les explications sur l'art. 69d, al.1).

Contrairement au système en vigueur, l'organe de perception ne pourra pas exercer d'autres activités que les tâches légales liées à la perception de la redevance auprès des ménages et des entreprises. Pour un candidat intéressé au mandat de perception, cette exigence paraît toutefois supportable. Pour des raisons de transparence, elle ne concerne en effet que l'autonomie structurelle de l'organe de perception, et non son indépendance vis-à-vis d'autres entreprises. Actuellement, non seulement celui-ci encaisse la redevance de réception, mais il recouvre aussi les redevances de droits d'auteur pour la société de gestion Suisa, sur la base des données des entreprises récoltées pour la perception de la redevance de réception. Cet effet de synergie serait de toute manière supprimé, dans la mesure où l'organe de perception s'occupera exclusivement de la redevance des ménages et ne disposera donc plus de données sur les entreprises.

En outre, l'organe de perception sera tenu de publier ses comptes annuels et son rapport d'activités. Cette exigence répond au besoin d'une plus grande transparence dans l'exécution de cette tâche publique. La motion 10.3014 demandait déjà la publication des comptes annuels.

Sont assujetties au paiement de la redevance exclusivement les entreprises soumises à la TVA et dont le chiffre d'affaires minimum s'élève à 500 000 francs. La redevance est directement prélevée par l'AFC. De la sorte, tout le processus est mené par une seule autorité – l'AFC –, ce qui permet d'éviter les intermédiaires et de garantir une procédure efficace.

L'AFC est compétente pour la facturation, l'encaissement et les procédures de recours concernant la redevance. La pratique se base toutefois non pas sur la LTVA, mais sur la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>15</sup>. Le principe d'autodéclaration utilisé pour la TVA ne se prête en effet pas à la perception de la redevance, vu que celle-ci est facturée aux entreprises. Certaines dispositions de la LTVA – concernant par exemple la responsabilité solidaire et les sûretés – sont toutefois applicables à la perception de la redevance, afin de permettre un recouvrement parallèle de la TVA et de la redevance. Une perception commune de la redevance des ménages et des entreprises par un seul organe n'apporterait guère de synergies vu que les assujettis sont clairement séparés et les systèmes bien différenciés.

La nouvelle redevance simplifie grandement le travail administratif, non seulement de l'autorité de perception, mais également des assujettis. Vu que le nouveau système n'exige pas de déclaration supplémentaire de la part des entreprises, il répond totalement au souhait d'allègement administratif.

<sup>15</sup> RS 172.021

## **Solutions écartées**

Lors de l'élaboration du projet de loi, d'autres solutions ont également été examinées pour répondre aux demandes formulées dans la motion 10.3014 (en ce qui concerne les autres systèmes proposés, voir ch. 1.2.1 Avantages d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception ainsi que l'annexe II).

En ce qui concerne l'exonération des ménages pour raisons sociales, les autres critères examinés se sont généralement avérés inappropriés ou difficiles à mettre en place. Les modèles basés sur des réductions de primes d'assurance-maladie, l'exonération d'impôt ou le revenu imposable (compte tenu de critères complémentaires) ont ainsi été écartés. L'exonération des personnes dépendant de l'aide sociale n'est pas opportune non plus, car la redevance de réception est déjà prise en considération dans le calcul du revenu minimum d'existence, conformément aux directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), appliquées par les cantons. Dans ce contexte, il convient de signaler que la perte de recettes résultant de l'exonération des personnes percevant des prestations complémentaires se monte à 100 millions de francs par année; chaque ménage assujéti paie donc aujourd'hui déjà une «contribution de solidarité» de 37 francs. Si les personnes au bénéfice de l'aide sociale étaient aussi exemptées du paiement de la redevance, la perte atteindrait 150 millions de francs, soit une charge de 50 francs par ménage assujéti. Une exonération des personnes malentendantes ou malvoyantes ne se justifie pas non plus. Certes, ces personnes ne peuvent pas pleinement profiter des offres de radio et de télévision. Mais, une part significative et croissante du produit de la redevance est d'ores et déjà utilisée pour compenser ces désavantages (p. ex. sous-titrage, langage des signes, description audio) et rendre les programmes plus accessibles à cette catégorie de la population.

La masse salariale et le nombre d'employés n'ont pas non plus été retenus comme critère d'exonération ou comme référence pour fixer la redevance des entreprises. Ces deux valeurs sont enregistrées annuellement dans le cadre de l'AVS. La décentralisation de la base de données aurait un effet négatif sur l'efficacité du système. En effet, les données devraient être collectées auprès de plus de 100 caisses de compensation AVS/AI. Se baser sur la masse salariale aurait en outre l'effet indésirable de peser plus fortement sur les coûts du travail. Prendre en compte le nombre d'employés conduirait également à des distorsions, car les statistiques de l'AVS n'établissent aucune différence entre les emplois temporaires, partiels ou à plein temps. Certaines branches, comme l'hôtellerie et l'agriculture, qui recourent beaucoup à du personnel temporaire seraient fortement désavantagées.

## **1.2.2 Autres champs de réglementation**

### **Réglementation des compétences**

La surveillance des autres services journalistiques de la SSR financés par la redevance radio-télévision n'est pas réglementée de manière explicite dans la LRTV en vigueur; elle est exercée actuellement par l'OFCOM, qui dispose d'une compétence résiduelle dans le domaine de la surveillance. Dans le contexte de l'autonomie des programmes garantie aux diffuseurs par la Constitution, cette situation est délicate. Par conséquent, la compétence est déléguée à l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP). Voir ci-dessous ch. 2.2.

En ce qui concerne l'indépendance vis-à-vis de l'Etat, une autre lacune est comblée. En vertu de la Constitution, la radio et la télévision doivent être indépendantes de l'Etat (art. 93, al. 3, Cst.). Toutefois, comme une disposition spéciale fait défaut dans la LRTV, il n'est possible d'éviter que des diffuseurs de programmes de radio ou de télévision ne soient dominés par l'Etat que lorsqu'une concession est nécessaire. Une base légale doit être créée afin de pouvoir aussi imposer l'indépendance vis-à-vis de l'Etat aux autres diffuseurs (soumis à l'obligation de s'annoncer). Voir ci-dessous ch. 2.3.

Dans le droit actuel, les compétences dans le domaine de la gestion des fréquences sont réparties selon qu'il s'agisse de politique des médias (Conseil fédéral, DETEC) ou de questions techniques, en lien avec les infrastructures (Commission fédérale de la communication ComCom). Les modalités de cette séparation ne sont toutefois pas assez claires et rigoureuses dans la LRTV actuelle. La répartition des compétences doit être revue pour répondre à l'intention première. Dans le domaine des fréquences, les décisions visant à assurer le mandat de prestations constitutionnel de la radio et de la télévision (art. 93 Cst.) devraient relever du Conseil fédéral. Voir ci-dessous ch. 2.11.

L'interface entre la Commission de la concurrence (Comco) et le DETEC est définie dans l'art. 74, al. 2, LRTV. A l'avenir, la Comco délimitera elle-même les marchés liés aux médias dans le cadre de l'évaluation de la position dominante. Voir ci-dessous ch. 2.13.

Une autre modification concerne la compétence de l'AIEP de prononcer des sanctions. Du point de vue de la Constitution, cette compétence est délicate et doit être revue. Au lieu de prononcer elle-même des sanctions, l'AIEP devrait pouvoir proposer à l'OFCOM de prononcer une sanction. Voir ci-dessous ch. 2.15.

Le dernier transfert de compétences proposé concerne la conclusion d'accords internationaux portant sur des questions techniques ou administratives. Les accords de ce type devraient pouvoir être conclus directement par l'OFCOM. Cette modification permettrait en outre une harmonisation avec la réglementation en vigueur dans la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)<sup>16</sup> (art. 64 LTC). Voir ci-dessous ch. 2.16.

## **Conditions d'octroi des concessions**

Avant l'octroi d'une concession pour la diffusion d'un programme de radio ou de télévision local ou régional, il convient de vérifier, selon le droit en vigueur, que la diversité des opinions et de l'offre n'est pas mise en péril. Les expériences réalisées lors de l'attribution des concessions de diffusion en 2007 ont montré que cette vérification complexe nécessite beaucoup de temps (jusqu'à deux ans) et alourdit la procédure. En outre, cette condition pourrait empêcher l'octroi d'une concession dans les petites régions ne comprenant qu'une entreprise de médias. Un tel résultat irait à l'encontre du principe voulu par le législateur, selon lequel l'exécution du mandat de prestations est prioritaire lors du choix des concessionnaires; la question de la concentration des médias ne vient qu'en deuxième position.

<sup>16</sup> RS 784.10

Par conséquent, il convient de supprimer cette condition d'octroi des concessions. La loi prévoit aujourd'hui déjà d'autres instruments suffisamment efficaces pour lutter contre la concentration des médias (mesures de surveillance si une concentration est effectivement constatée; limitation à deux concessions de radio et deux concessions de télévision par entreprise). Voir ci-dessous ch. 2.9.

La limitation à deux concessions de radio et deux concessions de télévision par entreprise est manifestement un instrument efficace pour garantir la diversité des médias, mais il peut freiner l'évolution technologique. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir prévoir des exceptions lorsque la concession est octroyée pour la diffusion de programmes au moyen de la mise en service de nouvelles technologies. Voir ci-dessous ch. 2.10.

## **Financement de la radio et de la télévision**

Le système de redevance en faveur des diffuseurs locaux et régionaux chargés d'un mandat de prestations et bénéficiant d'une quote-part doit être assoupli. Cette mesure permettra d'éviter la formation d'excédents sans réduire la quote-part des diffuseurs. Voir ci-dessous ch. 2.8.

La promotion des nouvelles technologies souhaitée par le législateur n'a pas pu se réaliser dans la mesure voulue. Pour garantir un financement plus efficace des nouvelles technologies, les conditions d'ouverture du droit à la contribution ont été redéfinies. Voir ci-dessous ch. 2.12.

## **Droits et obligations des diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession**

Actuellement, la SSR et les diffuseurs de programmes de télévision actifs au niveau régional-linguistique sont tenus d'adapter des émissions aux besoins des malentendants et des malvoyants. Désormais, les diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession devront également fournir les prestations destinées aux malentendants. Le sous-titrage sera financé intégralement par la redevance radio-télévision. Voir ci-dessous ch. 2.4.

La levée de la restriction de diffusion va simplifier la vie des diffuseurs locaux et régionaux titulaires d'une concession. Jusqu'ici, les diffuseurs recevant une quote-part de la redevance ne devaient diffuser leur programme que dans leur zone de desserte. En raison des nouveaux moyens de diffusion (notamment l'Internet), cette restriction représente un inconvénient croissant pour les diffuseurs du service public financés par la redevance. Par conséquent, son maintien ne se justifie plus. Le Conseil fédéral a déjà été contraint à plusieurs reprises de prévoir des exceptions suite à l'évolution technologique. Voir ci-dessous ch. 2.7.

## Autres modifications

Quelques modifications mineures de la LRTV concernent la réglementation de la durée de la publicité (libéralisation, comme en Europe) et l'organisation de la fondation Mediapulse (abandon des conditions applicables à la composition du conseil d'administration). Voir ci-dessous ch. 2.5 et 2.13.

Dans le domaine du contrôle de la concentration des médias, l'obligation de renseigner devrait être étendue à l'ensemble des acteurs des marchés examinés. Un tel principe permet d'établir des faits pertinents. Voir ci-dessous ch. 2.6.

La LTC est également modifiée au sujet des redevances de concession. Seuls les diffuseurs radio/TV titulaires d'une concession doivent impérativement être exemptés de la redevance pour la concession de radiocommunication, alors qu'aujourd'hui, l'exemption concerne tous les diffuseurs. Voir ci-dessous ch. 2.17.

Une erreur du législateur a été corrigée dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf)<sup>17</sup>. Il est dorénavant expressément prévu que le recours contre des décisions relatives à l'octroi, la modification ou le renouvellement de la concession de la SSR est irrecevable. Voir ci-dessous ch. 2.18.

Le champ d'application de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)<sup>18</sup>, restreint involontairement par la réforme des chemins de fer<sup>219</sup>, doit être rétabli. Voir ci-dessous ch. 2.19.

### 1.3 Fondements et évaluation de la solution proposée

26 cantons, deux conférences cantonales, huit partis politiques et 88 organisations ont participé à la procédure de consultation. En outre, 97 particuliers ont donné leur avis.

La majorité des réponses concernent la nouvelle redevance indépendante de la possession d'un appareil de réception. Le changement de système est bien accueilli par la plupart. Certains participants demandent toutefois que les personnes qui ne consomment aucun programme ne soient pas assujetties à la redevance et qu'il existe une possibilité de se soustraire au paiement de la redevance dans ce cas. Cette option de retrait n'est pas intégrée dans le projet car elle implique que le rattachement à la possession d'un appareil est maintenu alors qu'il est la cause des problèmes d'exécution actuels (questions de délimitation, contrôles à domicile, resquilleurs, procédure de résiliation). Les avantages du changement de système seraient alors en grande partie annulés.

Quelques participants souhaitent que le montant de la redevance soit échelonné selon la capacité financière ou le nombre de personnes. Il en résulterait toutefois une charge administrative disproportionnée, de sorte que le principe de la redevance unique est conservé.

La proposition de ne pas fixer la redevance des ménages collectifs (p. ex. établissements médico-sociaux et établissements de soins) en fonction du nombre de personnes composant le ménage a été reprise dans le projet. Cette solution pertinente

<sup>17</sup> RS 173.32

<sup>18</sup> RS 151.3 (adaptations selon RO 2012 5619; entrée en vigueur prévue: 1<sup>er</sup> juillet 2013)

<sup>19</sup> Voir FF 2011 857 ss.

permet de simplifier encore le système. Ces ménages comptent de nombreux bénéficiaires de prestations complémentaires (PC), que la loi exonère de la redevance.

L'exonération des bénéficiaires de PC a certes été accueillie favorablement; des voix éparses ont toutefois demandé une exonération rétroactive. Cette requête a également été prise en compte et une possibilité d'exonération rétroactive allant jusqu'à cinq ans est proposée.

S'agissant de la redevance des entreprises, deux variantes ont été mises en consultation, à savoir un encaissement par l'organe de perception ou par l'AFC. Approuvée par une majorité des participants, la variante AFC est retenue. Il s'agit d'une solution efficace permettant d'utiliser des synergies.

La question de savoir à partir de quel chiffre d'affaires annuel une entreprise doit être assujettie à la redevance a soulevé de nombreuses réactions. Les propositions ont été très diverses (augmentation ou abaissement de la valeur limite, échelonnement selon le nombre de collaborateurs). La valeur limite sera cependant déterminée non pas dans la loi mais dans l'ordonnance par le Conseil fédéral. Celui-ci envisage toujours de fixer la limite à 500 000 francs, ce qui signifie que plus de 70 % des entreprises ne seraient pas soumises au paiement de la redevance.

Certains milieux ont demandé que le montant de la redevance soit dorénavant fixé par le Parlement et non par le Conseil fédéral. Le projet ne prend pas ce souhait en considération. Eu égard à l'indépendance de la radio et de la télévision, un tel transfert de compétences serait délicat à mettre en œuvre; en outre, il a déjà été une fois rejeté par le Parlement<sup>20</sup>.

Les autres points de la révision ont suscité beaucoup moins de réactions. De nombreuses propositions ont pu être intégrées dans le projet, vu qu'il s'agissait souvent de modifications mineures ou de clarifications. Les aspects ci-après notamment ont soulevé des critiques ou des objections.

Pour les milieux intéressés, les mesures décidées en faveur du sous-titrage des émissions de télévision diffusées par les chaînes régionales de télévision n'ont pas une portée suffisante, tandis que d'autres ont rejeté cette réglementation. Comme cette thématique dépend largement de l'évolution technologique, proposition est faite de déléguer au Conseil fédéral les exigences concrètes en matière de sous-titrage.

Pour certaines personnes consultées, la suppression de la disposition limitant la durée quotidienne de la publicité ne va pas assez loin. Une libéralisation plus marquée, des restrictions plus sévères pour la SSR ou la *statu quo* ont été exigés. Aucune adaptation n'a été opérée car la norme proposée correspond aux exigences minimales européennes et instaure une égalité de traitement entre les diffuseurs suisses et étrangers. En ce qui concerne la SSR, le Conseil fédéral a déjà la compétence de limiter la durée de publicité, ce dont il a d'ailleurs fait usage.

La flexibilisation de la quote-part de la redevance attribuée aux diffuseurs locaux et régionaux a suscité de nombreuses réactions contradictoires, allant du rejet de la flexibilisation à l'augmentation (4 à 6 %) ou à la baisse (2 à 4 %) de la marge de fluctuation. Le projet n'a pas été adapté. La solution choisie satisfait les besoins des diffuseurs locaux et régionaux, tout en évitant la constitution d'excédents.

<sup>20</sup> 09.411, Initiative parlementaire Rickli – Transfert au Parlement de la compétence de décision pour les redevances radio et télévision (BO 2010 E 1347).

La proposition de rembourser les excédents de la quote-part de la redevance aux assujettis a rencontré l'approbation de nombreux participants. D'autres affectations ont toutefois été suggérées (notamment promotion de la qualité journalistique, la formation et le perfectionnement, la promotion de nouvelles technologies ou la numérisation). Vu qu'il existe déjà des subventions versées à ces fins-là, la proposition du remboursement aux assujettis est maintenue.

Les milieux concernés ont signalé une erreur du législateur dans la LHand. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, le champ d'application a été restreint involontairement, de sorte que les diffuseurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession ne sont plus soumis aux obligations qui s'appliquaient jusqu'ici. Ce point a été pris en compte. Proposition est donc faite de corriger cette erreur et de rétablir le *statu quo* pour les diffuseurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession.

## **1.4 Rapport entre les prestations et le financement**

L'introduction d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception doit permettre d'assurer le financement du service public – garanti par la Constitution – de la SSR et des diffuseurs privés locaux et régionaux de programmes de radio et de télévision, également dans un environnement technologique en mutation. Le produit annuel global de la redevance se monte à 1,3 milliard de francs, destinés à fournir des prestations importantes pour la culture et la démocratie; les frais de perception – comparativement faibles – s'élèvent, quant à eux, à 40 millions de francs. Par rapport au système actuel, ces frais sont moindres (voir ch. 3.3)

## **1.5 Comparaison avec le droit étranger**

La question de ne plus lier l'exploitation d'un appareil de réception à l'assujettissement à la redevance n'est pas débattue seulement en Suisse. Dans de nombreux pays européens, des efforts sont consentis pour adapter les modèles actuels de financement et introduire une redevance indépendante de la possession d'un appareil. L'avancée des travaux diffère cependant d'un pays à l'autre.

Certains pays envisagent de procéder à un changement de système (p. ex. l'Autriche), alors que d'autres ont déjà instauré le nouveau modèle. En Allemagne, le nouveau «Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBeitrStV)» adopté par les *Länder* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La réception et les prestations de radiodiffusion sont dorénavant dissociées. Dans le domaine privé, chaque ménage doit verser une contribution (redevance des ménages), mais le nouveau droit prévoit des possibilités d'exonération (p. ex. pour les bénéficiaires de l'aide sociale ou pour les personnes sourdes et aveugles) et des rabais (p. ex. pour les personnes malentendantes ou malvoyantes). S'agissant des entreprises, le montant à payer dépend du nombre d'employés par succursale.

## 1.6 Mise en œuvre

Le passage de la redevance de réception à une redevance de radio-télévision indépendante de la possession d'un récepteur entraîne un profond changement de système, qui exige un réexamen complet des processus de perception et d'encaissement. Alors que la redevance des ménages sera toujours perçue par un organe externe à l'administration fédérale, celle de la taxe facturée aux entreprises sera confiée à l'AFC. Dès lors, une refonte de la procédure au niveau légal s'impose. Pour l'AFC, l'exécution de la solution choisie est praticable.

A l'instar de la redevance selon la LRTV en vigueur, les dispositions relatives au système de perception devront être affinées et exécutées au niveau de l'ordonnance. Ainsi, le Conseil fédéral continuera à déterminer périodiquement le montant de la redevance et à désigner l'organe chargé de procéder à l'encaissement auprès des ménages. Le Conseil fédéral définira dans les nouvelles dispositions d'exécution de l'ORTV notamment les données des registres des habitants nécessaires pour la perception de la redevance des ménages et les niveaux de chiffres d'affaires déterminants pour la redevance des entreprises.

Il conviendra également d'établir des dispositions d'exécution dans l'ORTV au sujet de certaines règles appartenant aux autres champs de réglementation (voir ci-dessus ch. 1.2.2). Dans certains cas, des compétences législatives seront même déléguées au Conseil fédéral (voir ci-après ch. 5.3).

## 1.7 Classement d'interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes peuvent être classées:

*10.3014 Motion CTT-N*

*Nouveau système de perception de la redevance radio et télévision*

*10.4032 Postulat Bieri (E)*

*Modification de la LRTV. Affecter le produit non distribué de la redevance à la promotion de la qualité journalistique et d'initiatives communes prises par la branche*

*11.4080 Motion Rickli (N)*

*Pas de double perception de la redevance par Billag*

En révisant la loi, le Conseil fédéral répond à la motion de la CTT-N qui le charge d'élaborer un projet de modification de l'obligation de payer la redevance en introduisant une redevance générale pour tous les ménages et toutes les entreprises indépendamment des appareils de réception (voir ci-dessus ch. 1.1.1 et 1.2.1 Avantages d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception).

Le postulat Bieri a été accepté par le Conseil des Etats le 16 mars 2011. Comme le Conseil fédéral le suggérait déjà dans sa réponse du 16 février 2011, les résultats de l'examen approfondi de cette question sont exposés dans le cadre de la présente révision de loi (voir ch. 2.8.3).

Le nouveau système de financement du service public dans le domaine de la radio et de la télévision donne suite à la motion Rickli, transmise par le Conseil des Etats au Conseil fédéral le 10 septembre 2012. La suppression de l'obligation d'annoncer permet d'exclure les situations décrites dans la motion.

## 2 Explications article par article

### 2.1 Redevance de radio-télévision

#### 2.1.1 Généralités

*Art. 68* Principes

*Al. 1:* Cette disposition générale donne un aperçu du but de la redevance et définit la qualité d'assujettis.

*Al. 2:* Pour les ménages, le principe demeure inchangé: comme aujourd'hui, une redevance sera perçue par ménage (voir l'actuel art. 68, al. 2, LRTV). Pour les entreprises par contre, la redevance sera perçue par entreprise et non plus, comme actuellement, par succursale d'entreprise.

*Al. 3:* L'alinéa correspond à la pratique actuelle, le produit de la redevance ne figure normalement pas dans le Compte d'Etat. L'exception actuelle concernant la part de la redevance versée aux offices fédéraux (l'OFCOM et dorénavant l'AFC) à titre de dédommagement pour les frais liés à la perception est maintenue.

*Art. 68a (nouveau)* Montant de la redevance et clé de répartition

*Al. 1:* Hormis l'ajout de la let. e, le contenu de cette disposition correspond à l'actuel art. 70, al. 1. Le produit de la nouvelle redevance est destiné au financement des mêmes prestations qu'aujourd'hui (voir l'art. 70, al. 1, LRTV), soit: les programmes et les autres services journalistiques de la SSR; les programmes des diffuseurs radio/TV privés ayant droit à une quote-part de la redevance; la Fondation pour les études d'audience, l'introduction de nouvelles technologies de diffusion et les tâches découlant de la perception de la redevance et de l'application de l'obligation de payer cette taxe, notamment les charges dévolues à l'organe de perception; les activités de l'OFCOM dans ce domaine ainsi que, dorénavant, les activités de l'AFC en matière de perception de la redevance ainsi que les indemnités versées aux cantons et aux communes (selon art. 69g, al. 4).<sup>21</sup>

A ces prestations s'ajoute désormais le financement du sous-tirage des programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession. Cette mesure vise à faciliter l'accès des malentendants aux programmes (let. e; explications sur cette disposition au ch. 2.4).

En décembre 2010, le Parlement a confirmé la prérogative du Conseil fédéral de fixer le montant de la redevance en ne donnant pas suite à une initiative parlementaire dont l'auteur souhaitait que la compétence en la matière soit attribuée à l'Assemblée fédérale<sup>22</sup>.

*Al. 2:* L'alinéa établit expressément la pratique actuelle selon laquelle le Conseil fédéral fixe non seulement le montant de la redevance, mais aussi les sommes – calculées d'après le produit estimé de la redevance – allouées aux objectifs et aux destinataires mentionnés à l'al. 1. S'agissant de la part revenant à la SSR (selon al. 1,

<sup>21</sup> Annexe III: Composants et flux financiers du système actuel et du nouveau système de redevance radio-télévision

<sup>22</sup> 09.411 Initiative parlementaire N Rickli «Transfert au Parlement de la compétence de décision pour les redevances radio et télévision» du 19.3.2009 (BO 2010 p. 1347)

let. a), le Conseil fédéral peut déterminer séparément les contributions destinées à la radio, à la télévision et aux autres services journalistiques. De la sorte, il peut garantir – si nécessaire – que les différents types de médias composant l’offre de la SSR reçoivent un pourcentage adéquat de la nouvelle redevance leur permettant de remplir le mandat de prestations. Dans le système actuel, une redevance séparée pour la radio et pour la télévision est perçue et allouée au financement de chaque média, la répartition entre ces deux médias se faisant automatiquement. Cette distinction sera abolie dans le nouveau système. Le Conseil fédéral pourrait notamment faire usage de cette compétence s’il venait à constater que certaines catégories de programmes sont mieux dotées ou sont négligées par rapport à d’autres.

*Al. 3:* L’alinéa correspond à l’actuel art. 70, al. 3, LRTV.

## **2.1.2                      Redevance des ménages**

### *Art.69                      Dispositions générales*

*Al. 1:* La réglementation sur le début et la fin de l’assujettissement d’un ménage correspond aux dispositions actuelles de l’art. 68, al. 4 et 5, LRTV.

*Al. 2:* Avec le système actuel, l’organe de perception obtient les données nécessaires au moment où les ménages concernés s’annoncent auprès de lui. Pour examiner l’assujettissement des ménages non annoncés, il dispose de différentes autres sources, telles que les registres des habitants, les données d’adresses de la poste ou les rapports établis par ses contrôleurs. Avec le nouveau système, l’obligation de s’annoncer est abolie. Dorénavant, l’organe de perception devra obtenir par d’autres sources toutes les données relatives aux ménages. Harmonisés en vertu de la LHR, les registres des habitants constituent une base de données unique, adéquat pour la perception de la redevance des ménages. Dans chaque registre, les personnes annoncées auprès du canton ou de la commune concernés sont enregistrées au moyen d’un numéro d’identification de personne et affectées à un identificateur de bâtiment ou de logement établi sur la base du registre officiel des bâtiments et des logements. Selon la LHR, les arrivées, les départs et les déménagements doivent être communiqués au contrôle des habitants dans les 14 jours. Sur la base de ces données, il est possible d’avoir à tout moment une vision actuelle de la situation et de déterminer la composition des ménages dans toute la Suisse. L’accès de l’organe de perception aux données des registres des habitants est réglé par l’art. 69g.

*Al. 3:* Le Conseil fédéral régleme dans l’ORTV les détails relatifs à la périodicité, à l’échéance et à la prescription, soit la perception annuelle de la redevance des ménages ainsi que les modalités de la facturation (actuellement art. 60a à 62 ORTV). Comme aujourd’hui, la facture annuelle demeure la norme pour les ménages, la facture trimestrielle une alternative grevée d’un supplément.

### *Art. 69a (nouveau)                      Ménages privés: assujettissement à la redevance*

*Al. 1:* Comme aujourd’hui, le montant de la redevance est identique pour tous les ménages.

*Al. 2:* La LHR définit le ménage comme l'entité constituée de toutes les personnes habitant dans le même logement (art. 3, let. d, LHR). L'ordonnance du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR)<sup>23</sup> établit en outre une distinction entre ménages privés et ménages collectifs (art. 2, let. a et <sup>abis</sup>, OHR). Est réputé comme formant un ménage privé l'ensemble des personnes qui occupent le même logement dans le même bâtiment; considérés comme de grands ménages, les ménages collectifs sont exhaustivement énumérés dans la loi (homes pour personnes âgées et établissements de soins, foyers et maisons d'éducation, internats, foyers d'étudiants, établissements pour handicapés, hôpitaux, prisons, centres d'hébergement de requérants d'asile, couvents). Cette définition correspond peu ou prou à la notion de ménage développée et utilisée dans la pratique actuelle par l'organe de perception. Seule référence notoire, alors qu'actuellement le lieu de séjour privé des résidents d'un ménage collectif (p. ex. un établissement de soins) constitue un ménage autonome, toute notion de ménages privés au sein d'un ménage collectif est abolie dans la LHR.

*Al. 3:* Le ménage n'étant pas considéré comme un sujet de droit, il convient de définir dans quelle mesure ses membres sont personnellement responsables du paiement de la redevance. En vertu de la disposition en matière de responsabilité ancrée dans cet alinéa, toute personne adulte – c'est-à-dire âgée de 18 ans et plus – vivant dans le ménage est considérée comme débiteur. La responsabilité est solidaire. Autrement dit, toutes les personnes composant le ménage sont solidairement responsables du paiement de la redevance. L'organe de perception peut exiger le paiement de la dette auprès d'un seul débiteur ou de plusieurs sans tenir compte des liens concrets entre les personnes vivant dans le ménage. Cas échéant, pour recouvrer tout montant dû, l'organe de perception peut engager des poursuites à l'encontre des personnes tenues solidairement responsables de la dette. Les autres personnes vivant dans le ménage indemnisent la personne ayant acquitté le montant selon les bases légales régissant les rapports internes (art. 148 du code des obligations<sup>24</sup>).

La réglementation choisie pour les ménages privés correspond à la pratique actuelle: aujourd'hui, toute personne qui, dans un ménage, met à disposition ou exploite un appareil de réception est responsable du paiement de la redevance. Contrairement au système en vigueur, l'obligation tombe pour un domicile secondaire. Ce changement est dû au point de référence différent adopté pour déterminer l'assujettissement. Actuellement, la redevance est étroitement liée à la possession d'un récepteur (de programmes de radio ou de télévision); il est donc juste qu'une redevance soit aussi exigée, dans certaines circonstances, pour un domicile secondaire, par exemple un appartement de vacances, dans lequel se trouve un tel appareil. Le nouveau système abolissant tout lien avec un appareil de réception, l'assujettissement d'une personne au paiement de la redevance se limite dès lors à un seul ménage. Il s'agit du domicile principal de la personne (*let. a*); il s'agit du domicile secondaire uniquement pour les personnes ayant leur domicile principal à l'étranger (*let. b*).

*Al. 4:* Cet alinéa précise que la responsabilité ne s'étend à une personne que si elle appartenait déjà au ménage au début de la période comptable correspondante (en règle générale, cette personne est expressément mentionnée sur la facture comme destinataire). Dans les faits, toute personne arrivant dans le ménage durant la période comptable ne peut être tenue responsable de factures encore non payées. A l'inverse,

<sup>23</sup> RS 431.021

<sup>24</sup> RS 220

une personne appartenant à l'origine au ménage et le quittant au cours de ladite période est responsable du paiement des factures. Cette schématisation est nécessaire pour éviter des frais de perception disproportionnés.

*Al. 5:* En vertu de la définition de l'art. 3, let. d, LHR, le même ménage subsiste aussi longtemps que le logement est habité par au moins une personne. Dans le cadre de la perception de la redevance – et donc de l'assujettissement à la redevance –, il est toutefois essentiel de considérer le ménage comme dissous en cas de déménagement de toutes les personnes ou de décès de la seule personne le composant, même si le logement continue ensuite d'être habité par des tiers. Ces derniers forment un nouveau ménage dans le même logement dès le premier mois suivant, et sont dès lors soumis au paiement de la redevance. Cette disposition établit une divergence par rapport à la définition de la LHR. Pour des raisons pratiques, et par analogie aux principes de l'assujettissement et de la responsabilité, le changement est pris en considération uniquement sur une base mensuelle. Cela signifie que la dissolution d'un ménage, et donc la formation d'un nouveau ménage dans le même logement, ne se produit pas lorsque tous les habitants changent le même jour. Il suffit que le changement de tous les habitants ait lieu au cours du même mois civil. L'ancien ménage est réputé dissous le dernier jour du mois civil correspondant, et le nouveau ménage fondé le premier jour du mois suivant. Par contre, lorsque le départ de toutes les personnes composant le ménage s'étend sur une période plus longue que le mois civil, l'ancien ménage est toujours considéré comme existant.

*Art. 69b (nouveau)* Ménages privés: exonération de l'assujettissement à la redevance

*Al. 1:* Avec le nouveau système de redevance, les personnes et les ménages exonérés de la redevance sont les mêmes qu'aujourd'hui, à savoir les personnes ayant droit aux prestations complémentaires (PC) annuelles en sus de l'AVS ou de l'AI (*let. a;* actuel art. 64 ORTV) ainsi que certaines catégories d'étrangers auxquelles le droit international public confère des privilèges et immunités (*let. b;* actuel art. 63, let. e, ORTV). L'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires continue à être accordée sur leur demande écrite et après présentation de la confirmation du versement effectif des prestations complémentaires par l'autorité compétente (caisses de compensation AVS et organes d'exécution des PC).

Contrairement au système actuel, il sera possible d'être exonéré rétroactivement de la redevance. Ainsi, un bénéficiaire de prestations complémentaires peut, dans sa demande adressée à l'organe de perception, faire valoir l'exonération également pour les cinq années précédentes (au maximum), pour autant qu'il ait reçu des prestations annuelles durant cette période. Les montants de la redevance versés au cours de ces années sont remboursés rétroactivement par l'organe de perception à la personne exonérée. Cette nouveauté constitue une amélioration pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, qui connaissent souvent mal les possibilités d'exonération.

Ne doivent plus être expressément exonérés de la redevance les résidents impotents des établissements médico-sociaux (voir actuel art. 63, let. b, ORTV) puisqu'au sens de la LHR, ils n'ont pas leur propre ménage. L'exonération expresse des personnes domiciliées à l'étranger (actuel art. 63, let. a, ORTV) est également abandonnée; les personnes concernées par la disposition actuelle n'étant de toute manière pas tenues

de s'annoncer au contrôle des habitants (sur la base de l'art. 3, let. c, LHR), elles ne figurent pas dans les registres des habitants.

Continueront à être exemptés de la redevance sur les ménages les quelque 5500 étrangers appelés en qualité officielle auprès d'une mission diplomatique, d'un poste consulaire, d'une mission permanente ou d'une autre représentation auprès des organisations intergouvernementales au sens de l'art. 2, al. 1, de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte (LEH)<sup>25</sup> et qui jouissent des privilèges, immunités et facilités correspondants. Comme aujourd'hui, le cercle de ces personnes est composé de titulaires de la carte de légitimation du DFAE de type B, C, D, E, K rouge, K bleu, K violet ou O, ce que précise l'ORTV (voir la réglementation existante à l'art. 63, let. e, ORTV). En outre, seront nouvellement exemptées de la redevance les quelque 2200 étrangers qui sont appelés en qualité officielle auprès des organisations internationales au sens de l'art. 2, al. 1, LEH et qui jouissent du statut diplomatique. L'exemption des étrangers qui jouissent de privilèges et immunités conformément au droit international découle des obligations de droit international de la Suisse (Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>26</sup>, Convention de Vienne sur les relations consulaires<sup>27</sup>, accords de siège<sup>28</sup> et autres accords bilatéraux ou multilatéraux sur les privilèges et immunités) et correspond aux usages internationaux. Elle est notamment accordée dans tous les pays voisins. Cette mesure contribue au respect des obligations de droit international de la Suisse et est indispensable pour la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales. Dans la mesure du possible, l'organe de perception exemptera d'office les personnes susmentionnées, sur la base des données des registres des habitants et du système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Comme les étrangers jouissant de privilèges et d'immunités n'ont pas l'obligation de s'inscrire auprès des *services des habitants*, l'organe de perception ne dispose pas toujours des données nécessaires. Par conséquent, la possibilité d'une exonération sur demande doit être réservée.

*Al. 2:* Cette disposition établit expressément ce qui se fait déjà dans la pratique en matière de redevance de réception. Lorsque, dans un ménage privé, une personne remplit les conditions d'exonération, l'ensemble du ménage est exonéré de la redevance. Cette pratique se justifie dans les deux circonstances d'exonération selon l'al. 1. Pour décider si une personne a droit à des prestations complémentaires, l'autorité cantonale tient toujours compte de la situation économique du ménage dans son ensemble. S'agissant des étrangers qui jouissent de privilèges et d'immunités au sens du droit international public, les membres d'une famille dans le ménage commun ont en général le même statut que le titulaire principal.

#### *Art. 69c (nouveau) Ménages collectifs*

*Al. 1:* Tout ménage collectif verse une redevance identique, quel que soit le nombre de personnes qui le composent. Percevoir une redevance en fonction de ce dernier engendrerait des charges supplémentaires excessives, en particulier s'il s'agit de recenser uniquement les habitants effectivement assujettis, soit les personnes majeures qui séjournent durablement dans le ménage collectif concerné, y ont leur domici-

<sup>25</sup> RS 192.12

<sup>26</sup> RS 0.191.01

<sup>27</sup> RS 0.191.02

<sup>28</sup> Voir l'annexe 1 de l'ordonnance du 7 juin 2004 relative au système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (RS 235.21)

le principal et ne reçoivent pas de prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI. Les données des registres des habitants ne permettant pas de différencier de manière claire et fiable les habitants des ménages collectifs selon ces critères, l'organe de perception serait contraint d'effectuer des relevés réguliers sur place.

*Al. 2:* L'art. 2, let. abis, OHR reconnaît comme ménages collectifs certaines formes de grands ménages, soit les homes pour personnes âgées et les établissements de soins, les foyers et les maisons d'éducation, les internats, les foyers d'étudiants, les établissements pour handicapés, les hôpitaux, les prisons, les centres d'hébergement de requérants d'asile et les couvents (voir aussi les explications de l'art. 69a, al. 2).

*Al. 3:* Vu sa spécificité, la réglementation de la responsabilité collective des ménages privés (art. 69a) ne s'applique pas aux ménages collectifs. En l'occurrence, c'est la personnalité juridique responsable ayant la capacité d'agir qui répond du paiement de la redevance et des éventuelles règles de procédures s'y rapportant. Une personnalité juridique existe pour chaque ménage collectif. Il peut s'agir d'une personne physique (société simple ou société de personnes telle que société en nom collectif) ou morale (association, fondation ou société commerciale telle que SA ou Sarl). Par contre, aucune responsabilité juridique liée à la redevance n'incombe aux différentes personnes vivant dans un ménage collectif.

#### *Art. 69d (nouveau)* Perception de la redevance des ménages

*Al. 1:* Le Conseil fédéral confie à un organe spécifique le mandat de percevoir la redevance auprès des ménages, ce qui correspond à la réglementation actuelle qui a conduit à l'attribution du mandat à la société Billag SA. C'était aussi l'une des exigences formulées dans la motion 10.3014. Comme aujourd'hui, le Conseil fédéral laisse au DETEC le soin de désigner l'organe de perception et de conclure avec celui-ci un contrat réglant les modalités de l'exécution du mandat et la rémunération (voir actuel art. 65, al. 1 et 3, ORTV).

La délégation des tâches liées à la perception de la redevance est régie par les dispositions du droit des marchés publics de la Confédération<sup>29</sup>. L'organe de perception est désigné dans le cadre d'une procédure non discriminatoire dans des conditions de concurrence, à la suite d'une procédure d'appel d'offres public ou d'une procédure publique sur invitation.

Si, au terme d'une procédure publique menée conforme au droit des marchés publics, aucun candidat remplissant les exigences n'a pu être trouvé ou si aucune offre financièrement intéressante n'a été présentée, la formulation potestative permet au Conseil fédéral de déléguer, au besoin, les tâches de perception de la redevance à un service de la Confédération.

*Al. 2:* Comme aujourd'hui, l'OFCOM exerce la surveillance sur l'organe de perception (voir actuel art. 69, al. 5, LRTV). En vertu de l'art. 8, al. 1, let. d, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)<sup>30</sup>, l'organe de perception est en outre soumis à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances. L'OFCOM traite également les recours contre des décisions de l'organe de perception (voir art. 99, al. 2.).

<sup>29</sup> Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).  
<sup>30</sup> RS 614.0

Al. 1: Tout comme aujourd'hui (voir actuel art. 69, al. 1, LRTV), le nouvel organe de perception édicte des décisions sur l'existence d'une obligation de verser la redevance (*let. a*). Par rapport aux cantons et aux communes, il pourra dorénavant également prendre des décisions quant aux indemnités à verser pour la fourniture des données issues des registres des habitants (*let. b*).

Al. 2: Dans l'accomplissement de ses activités selon l'al. 1, l'organe de perception agit en application de la PA et est réputé autorité au sens de l'art. 1, al. 2, *let. e*, PA. En tant que telle, il peut notamment édicter des décisions relevant de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)<sup>31</sup> et de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)<sup>32</sup>. Les assujettis sont tenus de collaborer à la constatation des faits (art. 13 PA).

Al. 3: Si nécessaire, l'organe de perception réclame les redevances dues dans le cadre de procédures de poursuite. Ces décisions justifient la mainlevée définitive au sens de l'art. 80, al. 2, ch. 2, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)<sup>33</sup>. L'actuel organe de perception possède déjà une telle compétence (voir art. 69, al. 1, LRTV).

Al. 4: L'organe de perception ne peut pratiquer aucune activité économique en dehors des tâches que lui assigne la présente loi. Cet alinéa permet de garantir que l'organe de perception utilise son indemnisation contractuelle uniquement pour la perception de la redevance. En lien avec la nouvelle obligation de publier les comptes annuels, une telle restriction garantit également une transparence totale de l'utilisation des moyens financiers. Pour un candidat intéressé au mandat de perception, cette exigence paraît toutefois supportable. Elle ne concerne en effet que l'autonomie structurelle de l'organe de perception, et non son indépendance vis-à-vis d'autres entreprises. L'organe de perception peut donc appartenir à une autre entreprise ou faire partie d'un grand groupe au sein duquel d'autres activités, anciennes ou nouvelles, peuvent être accomplies. L'utilisation de certaines ressources (comptabilité, informatique, locaux, etc.) en commun avec d'autres entreprises est également autorisée.

Le futur organe de perception ne pourrait de toute façon pas continuer son activité accessoire consistant à encaisser les taxes de droits d'auteur pour le compte de la société de gestion Suisa (perception auprès des entreprises des montants dus au titre de droits d'auteur). Son activité étant limitée à la perception de la redevance des ménages, elle ne collectera ni ne recevra plus de données des entreprises.

Par contre, l'organe de perception est habilité à externaliser certaines tâches liées à la perception de la redevance, ce qui lui permet de travailler de manière plus performante et rentable, également dans l'intérêt des assujettis. A l'heure actuelle, des sociétés externes effectuent déjà pour Billag SA certaines tâches informatiques (système IT), l'impression, la mise sous pli et l'envoi des factures, ainsi que la gestion des actes de défaut de biens. Il va de soi que les sociétés mandatées doivent être soumises aux mêmes obligations (diligence, protection des données, obligation de renseigner, etc.) que l'organe de perception lui-même. Une disposition spécifique dans le contrat conclu entre l'organe et le DETEC garantira ce point. L'organe de

<sup>31</sup> RS 235.1

<sup>32</sup> RS 152.3

<sup>33</sup> RS 281.1

perception imposera ces obligations à chaque société mandatée et les fera respecter cas échéant. En outre, le DETEC se réservera, dans le contrat, le droit d'approuver les externalisations.

*Al. 5:* L'organe de perception est investi d'une mission de service public et financé par des fonds publics; on est donc en droit d'attendre une certaine transparence de sa part. La motion 10.3014, qui exige la publication des comptes annuels, exprime une attente semblable. Outre la transparence au point de vue économique, l'organe de perception doit informer de ses activités et rendre compte de sa gestion chaque année. Le Conseil fédéral fixera dans l'ORTV quelles informations doivent au moins figurer dans le rapport de gestion et le rapport d'activité.

#### *Art. 69f (nouveau)*                      Traitement des données par l'organe de perception

*Al. 1:* Le contenu de l'alinéa correspond à la disposition de l'actuel art. 66, al. 1, ORTV. La disposition est désormais inscrite dans la loi; elle précise que les données particulièrement sensibles sont les informations personnelles transmises à l'organe de perception dans le cadre d'une demande d'exonération. Le fait qu'une personne touche des prestations complémentaires annuelles indique qu'elle bénéficie de l'aide sociale. En outre, les prestations complémentaires selon l'assurance-invalidité permettent dans une certaine mesure de se faire une idée de l'état de santé d'une personne.

*Al. 2:* Pour le traitement des données, l'organe de perception devra se soumettre aux mêmes exigences qu'actuellement (voir actuel art. 69, al. 3, LRTV). Seule modification notoire par rapport à aujourd'hui, il ne sera plus possible d'utiliser les données à d'autres fins ou de les transmettre. Pour des raisons liées à la protection des informations, les données des registres des habitants transmises à l'organe de perception ne pourront pas être employées à d'autres fins. Actuellement, sur mandat de la société de gestion Suisa, l'organe de perception encaisse auprès des entreprises les montants dus au titre de droits d'auteur en utilisant une partie des données qu'elle a collectées elle-même. A l'avenir également, l'organe de perception sera habilité à transmettre des données dans le cadre de l'externalisation de certaines tâches. S'agissant du traitement des données, les personnes ou sociétés externes mandatées sont soumises aux mêmes obligations que l'organe de perception lui-même (voir explications sur l'art. 69e, al. 4).

*Al. 3:* Par contre, les données qui permettent de tirer des conclusions sur la santé d'une personne ou les mesures d'aide sociale accordées à celle-ci ne doivent pas être portées à la connaissance de tiers, afin d'empêcher tout risque d'abus avec ces données sensibles. En cas d'externalisation, l'organe de perception ne peut enregistrer ces données que sous forme cryptée auprès de tiers (p. ex. hébergement de données). Le cryptage doit respecter un standard considéré comme sûr selon l'état de la technique. Des exceptions peuvent cependant être consenties pour les personnes chargées de tâches de maintenance, d'entretien ou de programmation lorsqu'une telle opération s'avère nécessaire pour accomplir leurs tâches et pour autant que la sécurité des données soit garantie.

*Al. 4:* L'alinéa correspond à la disposition de l'actuel art. 66, al. 3, ORTV. En cas de désignation d'un nouvel organe de perception, la disposition permet d'assurer que la société qui reprend le mandat dispose immédiatement des données relatives aux ménages. Pour des raisons liées à la protection des informations, l'ancien organe de

perception est en outre tenu de veiller, une fois le transfert achevé, à ce que les données devenues inutiles soient détruites.

*Art. 69g (nouveau)*

Acquisition de données sur les ménages

*Al. 1:* Cette disposition fournit les bases légales permettant à l'organe de perception d'acquérir et de traiter les données issues des registres des habitants cantonaux ou communaux (*let. a*) et du système, le système d'information Ordipro du DFAE (*let. b*) qui sont nécessaires au recouvrement de la redevance des ménages. S'agissant des données des registres des habitants, voir les explications sur l'al. 3. Ordipro contient des informations sur les membres du corps diplomatique établis en Suisse et détenteurs d'une carte de légitimation délivrée par le DFAE<sup>34</sup>. L'organe de perception utilise ce registre pour vérifier si un diplomate peut être exempté de la redevance. Le Conseil fédéral précisera dans l'ORTV quelles données doivent être fournies à l'organe de perception (voir aussi al. 6).

*Al. 2:* L'organe de perception reçoit les données enregistrées dans les registres des habitants auprès des offices cantonaux et communaux des habitants via la plateforme informatique et de communication de la Confédération (Sedex). A l'origine, la plateforme Sedex était destinée à la transmission à l'Office fédéral de la statistique (OFS) des données inscrites dans les registres des habitants, à des fins statistiques. Elle est également utilisée par les services des habitants pour l'échange réciproque d'informations (voir art. 2, *let. b*, et art. 11 ss, OHR). Conformément à l'art. 15, al. 2, OHR, l'organe de perception verse à l'OFS des émoluments annuels à titre d'indemnisation pour la transmission des données via Sedex.

*Al. 3:* Aujourd'hui déjà, les cantons et les communes ont l'obligation de fournir à l'organe de perception certaines données contenues dans les registres des habitants (actuel art. 69, al. 2, LRTV). La disposition adapte cette obligation aux conditions de la nouvelle redevance. Elle précise expressément que la mise à disposition des données doit se faire via la plateforme Sedex. Les données sont transmises au moyen de normes eCH, comme cela est déjà le cas pour la communication de données à l'OFS. Les données nécessaires à la perception de la redevance sont établies sur la base des informations que doit contenir un registre des habitants en vertu de l'art. 6 LHR relatives à chaque personne résidant ou séjournant dans la commune. Pour la perception de la redevance, les services des habitants n'ont donc pas à collecter d'autres données sur les personnes ou les ménages.

*Al. 4:* Pour créer les conditions techniques nécessaires à la transmission des données à l'organe de perception, les services des habitants devront intégrer à leur système informatique un modèle de données spécifique. Celui-ci permettra une communication automatisée des données contenues dans les registres des habitants sous la forme et à la fréquence souhaitées. Une procédure identique est déjà utilisée aujourd'hui pour fournir régulièrement à l'OFS, à des fins statistiques, des données issues des registres des habitants. Les services des habitants sont indemnisés pour les investissements spécifiques, nécessaires à l'adaptation de leur système informatique. Ces frais sont couverts par le produit de la redevance. L'indemnisation concerne des investissements spécifiques consentis pour la préparation des données dans les

<sup>34</sup> Voir ordonnance du 7 juin 2004 relative au système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (O Ordipro), RS 235.21

logiciels des registres des habitants et pour la transmission des données proprement dite. Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions.

Si les services des habitants remplissent déjà des conditions informatiques requises, aucun dédommagement spécifique n'est prévu pour la fourniture régulière et automatisée des données à l'organe de perception. Certes, des demandes de précision de l'organe de perception sur certaines données transmises alourdissent la charge administrative supportée par les services des habitants. Toutefois, avec chaque question, ceux-ci sont informés des éventuelles erreurs contenues dans leur registre. En les corrigeant, ils contribuent à améliorer la qualité du registre. Par conséquent, s'il est vrai que cela peut représenter un surcroît de travail pour les services des habitants, cet effort sert également leurs buts, raison pour laquelle aucun dédommagement n'est prévu.

*Al. 5:* Les données fournies à l'organe de perception contiennent aussi les numéros AVS. Dans les registres des habitants, ceux-ci servent de numéro d'identification des personnes et, de ce fait, sont indispensables à l'organe de perception pour déterminer la situation des ménages. En outre, l'organe de perception a besoin des numéros AVS pour la comparaison automatique des données des registres des habitants avec celles d'Ordipro, qui contient également ces numéros. Sans l'accès aux numéros AVS – qui permettent d'identifier de manière univoque la personne – l'organe de perception aurait bien davantage de travail administratif. L'utilisation de données ne pourrait pas être totalement automatisée, ce qui engendrerait un taux d'erreurs plus élevé et davantage de frais de correction. Avec un taux d'erreurs plus élevé, un plus grand nombre de ménages recevraient des factures de redevance inexactes. Enfin, l'utilisation des numéros AVS simplifie considérablement la communication entre l'organe de perception et les services des habitants en cas de demandes de précision sur des données incomplètes ou erronées. En vertu de l'art. 50e, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS<sup>35</sup>), l'utilisation des numéros AVS doit être expressément prévue dans une loi. Ayant systématiquement recours à ces numéros, l'organe de perception est tenu de respecter les exigences définies à l'art. 50d ss LAVS, en particulier les mesures de précaution inscrites à l'art. 50g LAVS.

*Al. 6:* Le Conseil fédéral précisera dans l'ORTV sous quelle forme et à quelle fréquence les données personnelles dont disposent les cantons et les communes doivent être transmises à l'organe de perception. Il réglera en outre les modalités des contributions pour l'indemnisation des frais d'investissement spécifiquement liés à l'informatique consentis par les services des habitants.

### **2.1.3 Redevance acquittée par les entreprises**

*Art. 70* Assujettissement des entreprises

La nouvelle redevance des entreprises abolit le système actuel. En raison du critère différent appliqué, elle est agencée autrement. Avec le nouveau système, peu importe qu'un appareil de réception radio/TV soit utilisé dans une entreprise et dans quel but. La distinction faite jusqu'ici entre réception à titre professionnel ou à titre commercial ainsi que l'application de tarifs différenciés qui en découle (actuels

art. 58, al. 2 et 3, et 59, al. 2 et 3, ORTV) n'a plus lieu d'être. Comme la redevance n'est plus liée à la possession d'un appareil de réception, il n'est plus non plus nécessaire de lier la perception de la redevance au lieu de réception. Par conséquent, une redevance annuelle unique sera désormais facturée par entreprise assujettie; elle couvrira toutes les succursales et filiales. La redevance ne sera plus fixée selon les types d'utilisation des appareils (réception à titre professionnel ou à titre commercial) ou le nombre de succursales (filiales), mais selon la taille de l'entreprise, déterminée en fonction du chiffre d'affaires total.

*Al. 1:* Si, dans une période fiscale, une entreprise atteint le chiffre d'affaires minimum prévu de 500 000 francs fixé par le Conseil fédéral, elle est soumise à la redevance pour l'année civile suivante. Pour la TVA, la période fiscale correspond actuellement à l'année civile. Une fois les conditions techniques réunies pour l'AFC, l'entreprise pourra choisir également l'exercice commercial comme période fiscale (art. 34, al. 3, LTVA). Le montant de la redevance due est fixé sur la base du chiffre d'affaires total de la période fiscale close dans l'année civile précédente. Ainsi, si la période fiscale d'une entreprise correspond à l'année civile, la redevance 2015 se calcule sur la base du chiffre d'affaires réalisé sur l'année civile 2014. Si la période s'étend du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin de l'année suivante, par exemple, la redevance 2015 est fixée sur la base du chiffre d'affaires réalisé du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 30 juin 2014. La perception de la redevance relève donc du système *praenumerando* annuel.

*Al. 2:* Dans le contexte de la redevance, est considéré comme entreprise quiconque figure dans le registre des personnes assujetties au paiement de la TVA tenu par l'AFC. Le lien avec le registre de l'AFC assure que le cercle des entreprises potentiellement assujetties correspond exactement à celui des personnes soumises à la TVA. Il s'agit avant tout des entreprises soumises à l'impôt telles que définies à l'art. 10 LTVA. Les entreprises qui, en vertu de l'art. 11 LTVA, ont renoncé à être libérées de l'assujettissement à l'impôt ne peuvent être soumises au paiement de la redevance que lorsqu'elles réalisent un chiffre d'affaires en grande partie exempté de la TVA. Les entreprises dont les prestations sont toutes exemptées de TVA ne sont par contre pas enregistrées, en raison du fait que les prestations fournies ne sont pas assujetties à l'impôt. Tout comme pour les exceptions en matière de TVA, il peut s'agir d'entreprises actives dans les domaines de la santé, des affaires sociales, de la formation, de la culture et du sport, des finances et des assurances, du commerce immobilier et de location, de l'agriculture ainsi que des jeux de hasard (voir art. 21, al. 2, LTVA). Nombre de celles dont les prestations n'entrent pas dans le champ de la TVA sont néanmoins enregistrées par l'AFC comme assujetties pour d'autres prestations imposables. Les collectivités publiques mentionnées à l'art. 12 LTVA sont soumises à l'obligation de payer la redevance au même titre que les entreprises privées. Etant donné qu'en vertu de l'art. 12 LTVA, elles ne sont soumises à la TVA que dans un cadre limité, en fonction de leurs activités commerciales, les collectivités publiques ne sont concernées que de manière restreinte par la redevance.

Les missions diplomatiques ou autres bénéficiaires institutionnels au sens de l'art. 2, al. 1, LEH ne sont pas assujettis à la redevance, vu qu'il ne leur est pas permis d'avoir une activité commerciale et qu'ils ne sont dès lors pas soumis à la TVA.

*Al. 3:* Le chiffre d'affaires total atteint par une entreprise au cours de la période fiscale déterminante permet d'établir l'obligation de payer la redevance et de calculer le montant de celle-ci (la TVA facturée n'est toutefois pas prise en considération). Ce chiffre d'affaires est déclaré au ch. 200 du formulaire de décompte TVA.

Aucune autre qualification fiscale du chiffre d'affaires n'est prise en compte. Peu importe, par exemple, que le chiffre d'affaires ait été réalisé à l'étranger ou en Suisse, qu'il provienne de l'exportation de biens, imposables, qu'il soit exclu du champ de l'impôt ou exonéré de l'impôt etc. Le chiffre d'affaires déterminant pour la redevance est donc de fait plus large que le chiffre d'affaires imposable au sens de la TVA.

Si, pour la TVA, plusieurs entreprises placées sous une direction unique sont considérées comme un groupe, elles sont également considérées comme ne formant qu'une entité pour l'assujettissement à la redevance.

*Al. 4:* La motion 10.3014 demande que «les petites entreprises se consacrant à l'artisanat, à la fabrication, à la prestation de services ou à l'agriculture» soient exemptées de la redevance. Il s'agit d'éviter que les petites entreprises, souvent gérées dans un cadre familial, soient contraintes de payer à la fois la redevance pour les ménages et celle pour les entreprises, et donc soumises à une double taxation intolérable<sup>36</sup>. Le Conseil fédéral a répondu à cette exigence en fixant un chiffre d'affaires annuel seuil de 500 000 francs. Plus de 70 % des entreprises sont ainsi exonérées. Une même limite figure par ailleurs dans le nouveau droit comptable, en vertu duquel les entreprises sont tenues de tenir une comptabilité dès ce montant (voir les explications sous ch. 1.2.1 Redevance acquittée par les entreprises).

*Al. 5:* Les entreprises qui dépassent le seuil des 500 000 francs fixé pour l'assujettissement à la redevance présentent des différences de taille considérables. Par conséquent, la redevance doit être proportionnelle au chiffre d'affaires. Plus le chiffre d'affaires est important, plus la redevance l'est également. Cet échelonnement remplace les différenciations actuelles basées sur le nombre de succursales (filiales) et le type d'utilisation des appareils (usage professionnel ou commercial). Pour des raisons pratiques, la redevance n'augmente toutefois pas de manière linéaire; diverses catégories sont définies, auxquelles s'appliquent différents tarifs. Il appartiendra au Conseil fédéral de définir les catégories ainsi que les tarifs correspondants dans les dispositions d'exécution (voir ch. 1.2.1 Montant de la redevance).

#### *Art. 70a (nouveau)* Perception de la redevance des entreprises

*Al. 1:* Cette disposition fonde expressément la compétence de l'AFC en matière de perception et de recouvrement. Dès lors, l'AFC a la compétence d'édicter toutes les décisions dans ce cadre.

*Al. 2:* L'AFC détermine la qualité d'assujetti à la redevance d'une entreprise et la catégorie tarifaire, et facture le montant dû à l'entreprise. La facturation elle-même ne constitue pas une décision. La perception de la redevance se place donc en aval de la perception de la TVA, afin de limiter au maximum la charge supplémentaire pour l'AFC.

*Al. 3:* S'agissant des entreprises qui n'ont pas rempli leurs obligations, pour percevoir la TVA, l'AFC évalue les créances dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Aux fins de la redevance radio/TV, elle évalue en outre le chiffre d'affaires total sur la base de l'art. 70, al. 3, LRTV, afin de déterminer la qualité d'assujetti et la catégorie tarifaire d'une entreprise. Comme l'évaluation du chiffre d'affaires total est une tâche nouvelle pour l'AFC, elle s'accompagne de certaines incertitudes,

<sup>36</sup> Rapporteur de commission Levrat dans BO 2011 N 1361

notamment pour ce qui a trait aux entreprises, qui réalisent un chiffre d'affaires exclu du champ de la TVA.

*Al. 4:* Si, pour une période fiscale, l'AFC ne peut pas procéder au classement dans une catégorie tarifaire en raison d'informations manquantes sur les personnes assujetties ou en raison d'une procédure en cours, la facturation a lieu ultérieurement. L'AFC facture rétroactivement aux entreprises concernées la redevance portant sur les années pour lesquelles elle a établi après coup un assujettissement à la redevance.

#### *Art. 70b* Exigibilité et exécution

*Al. 1:* Cette disposition régleme l'exigibilité et la prescription de la redevance. Vu que cette dernière est toujours facturée après la clôture d'une éventuelle procédure concernant la TVA et que la prescription ne commence à courir qu'après la facturation, un délai de prescription de cinq ans n'est pas trop serré, même en cas de longues procédures. En ce qui concerne le terme d'exigibilité, il s'agit, comme c'est l'usage en droit public, d'une échéance légale qui remplace le rappel et déclenche immédiatement l'obligation de payer un intérêt moratoire.

*Al. 2:* Lorsqu'un débiteur fait opposition à un commandement de payer, l'AFC est exclusivement compétente pour prononcer la mainlevée, ce qui décharge les tribunaux cantonaux. Dans tous les cas, l'AFC écarte immédiatement l'opposition par voie de décision, laquelle est assimilée après l'entrée en force à une décision exécutoire selon l'art. 79 LP<sup>37</sup>. Puisque l'AFC doit impérativement lancer une procédure de mainlevée l'opposition, l'assujetti sait qu'une procédure est en cours et doit donc s'attendre à la remise d'une décision.

*Al. 3:* Lorsque le débiteur refuse ou conteste le montant de la redevance qui lui a été facturé, l'AFC doit fixer le montant dû par voie de décision – au cas où une décision n'est pas déjà entrée en force. Lorsque, dans une procédure de faillite ou une procédure concordataire en cours, le montant d'une redevance n'a pas encore été fixé par voie de décision ou a été rejeté ou contesté, les autorités de faillite ou les autorités concordataires doivent attendre l'entrée en force de la décision. On applique la procédure administrative fondée sur l'art. 70b, al. 3, LRTV et non le processus de collocation défini à l'art. 250 LP.

*Al. 4:* Un solde en faveur des assujettis peut apparaître après perception de la TVA. L'AFC peut compenser les soldes positifs provenant de la TVA lors de la facturation de la redevance.

*Al. 5:* La disposition autorise l'AFC à utiliser les mesures de garantie prévues dans la LTVA également pour garantir la redevance. De même, les dispositions concernant la responsabilité solidaire et la succession s'appliquent aussi à la redevance. Cette pratique permet d'éviter un traitement différent pour la TVA et la redevance, et de restreindre ainsi la charge administrative.

*Al. 6:* La procédure de recours est régie non par les dispositions spéciales de la LTVA, axées sur les spécificités de l'auto-déclaration, mais par celles se rapportant à la procédure administrative et à la procédure de justice administrative régies par la PA. Les décisions de l'AFC relatives à l'obligation de payer la redevance ne sont pas d'abord soumises à une procédure d'opposition, comme les décisions sur la

<sup>37</sup> RS 281.1

TVA, mais doivent faire l'objet d'un recours directement auprès du Tribunal administratif fédéral.

*Art. 70c* Rapport de l'AFC

*Al. 1:* En séparant, dans sa comptabilité, l'activité relative à la perception de la redevance des entreprises de ses autres tâches, l'AFC est en mesure de rendre compte de manière transparente des coûts spécifiques générés par la perception, ce qui constitue une condition pour l'indemnisation directe de l'AFC par le biais du produit de la redevance (voir art. 68a, al. 1, let. f). Un subventionnement croisé est ainsi exclu.

*Al. 2:* Comme l'organe de perception par rapport à la redevance des ménages (voir art. 69e, al. 5), l'AFC est tenue d'informer régulièrement le public sur son activité relative à la perception de la redevance des entreprises et publier ses comptes annuels. La surveillance financière du Contrôle fédéral des finances pour toutes les activités de l'AFC se fonde sur l'art. 8, al. 1, LCF. Cette pratique s'applique également à la perception de la redevance; une réglementation particulière ne s'impose pas.

*Art. 70d* Obligation de garder le secret et traitement des données

*Al. 1:* Etant donné que le traitement des données pour la perception de la redevance ne s'effectue pas exclusivement dans le cadre de la perception de la TVA, cette disposition crée une base légale permettant à l'AFC de traiter les données également en vue de la facturation de la redevance.

*Al. 2:* La disposition garantit que l'obligation de garder le secret et les exceptions légales figurant à l'art. 74 LTVA sont également applicables dans le cadre de la perception et du recouvrement de la redevance. Par exemple, des tiers ne peuvent demander aucun renseignement sur le classement d'une entreprise dans une catégorie de redevance, car cette information permettrait de tirer des conclusions sur le chiffre d'affaires de l'assujetti. Toutefois, notamment dans le cadre d'exécutions forcées, l'AFC n'est pas tenue de garder le secret par rapport aux autorités compétente en matière de poursuite pour dettes et de faillite.

## **2.1.4 Dispositions pénales**

*Art. 101, al. 1 (abrogé)*

La sanction en cas d'infraction à l'obligation d'annoncer l'installation ou l'exploitation d'un appareil de réception est sans objet dans le nouveau système de perception de la redevance, puisque cette obligation est abolie.

## 2.1.5 Dispositions transitoires

*Art. 109b* Introduction de la redevance radio-télévision

*Al. 1 et 2:* La redevance pour la radio et la télévision ne pourra pas être introduite immédiatement après l'entrée en vigueur de la présente révision. La désignation du nouvel organe de perception pour la redevance des ménages dans le cadre d'une procédure conforme au droit des marchés publics (selon l'art. 69d, al. 1) prendra un certain temps. Puis le nouvel organe devra se constituer et le nouveau système être préparé pour devenir pleinement opérationnel. Durant cette période de transition, la redevance pour la réception aussi bien à titre privé (ménages) qu'à titre commercial (entreprises) continuera à être perçue par Billag SA, sur la base de l'ancien droit. Lorsque le nouvel organe de perception aura définitivement été désigné et que le moment où le nouveau système sera fonctionnel pourra être déterminé, le Conseil fédéral fixera la date du changement, avec le délai de mise en œuvre nécessaire. Le changement aura lieu le même jour pour les ménages et pour les entreprises.

Bien que les nouvelles dispositions sur la perception de la redevance radio/TV ne soient pas encore appliquées, elles seront toutefois immédiatement mises en vigueur par le Conseil fédéral. Ce procédé permet de débiter les travaux de préparation nécessaires à l'introduction de la nouvelle redevance avant la date du changement de système. On songe notamment à la désignation du nouvel organe de perception de la redevance des ménages ou à l'acquisition de données auprès des registres des habitants tenus par les cantons et les communes (selon l'art. 69g); cette dernière exige une modification partielle des bases légales cantonales ainsi qu'une phase de mise en œuvre et de test.

*Al. 3:* Contrairement à la perception, l'utilisation du produit de la redevance relève du nouveau droit immédiatement après l'entrée en vigueur de la révision. Les dispositions prévoient en effet des modifications qui n'ont aucun lien avec le système de perception choisi et qui peuvent être appliquées d'emblée. Dorénavant, les quotes-parts attribuées aux diffuseurs de programmes locaux et régionaux varieront de 3 % à 5 % (au lieu de 4 %) du produit total de la redevance (art. 40, al. 1) et des contributions seront versées pour la préparation d'émissions de télévision régionales pour les malentendants (art. 68a, al. 1, let. e). En outre, les tâches exécutées par l'AFC en vue de l'introduction de la nouvelle redevance des entreprises peuvent être indemnisées par le produit de la redevance (art. 68a, al. 1, let. f).

*Al. 4:* Les modalités du changement de système non réglées dans la présente loi seront fixées par le Conseil fédéral dans l'ORTV. Il s'agit notamment du transfert, dans le nouveau système de perception, des recettes non utilisées provenant de la redevance et du traitement des procédures pendantes. Le Conseil fédéral exclut ainsi que l'AFC doive s'occuper de cas en suspens concernant la redevance commerciale.

*Al. 5:* Afin d'éviter une baisse des recettes durant la première année suivant l'introduction du nouveau système ainsi que des problèmes de liquidités pour les bénéficiaires de la redevance (SSR, diffuseurs locaux et régionaux au bénéfice d'une quote-part, etc.), les premières factures doivent pouvoir être envoyées aux assujettis au début de la période de perception. Par conséquent, il convient de fixer la base de calcul pour la première perception de la redevance plus tôt qu'elle ne le sera par la suite. Pour la redevance des ménages, le Conseil fédéral peut déterminer lui-même la base de calcul (selon l'art. 69, al. 3); par contre, la redevance des entreprises est inscrite dans la loi (art. 70, al. 1). Une délégation légale au Conseil fédéral est néces-

saire pour établir la première perception de la redevance non pas sur la période TVA conclue l'année précédente, mais sur celle de l'année d'avant.

## **2.1.6                   Autres modifications**

*Art. 18, al. 2, let. 1 et art. 25, al. 2, let. b, LTVA*

Dans le droit actuel, la redevance de réception est liée à la possession d'un récepteur en état de fonctionnement; il s'agit bel et bien d'une prestation fournie à titre onéreux au sens de la LTVA. Vu qu'à l'avenir la redevance devra être acquittée par chaque ménage et chaque entreprise, le rapport entre la prestation et la redevance n'est plus explicite. C'est pourquoi l'art. 18, al. 2, let. 1, LTVA précise que la redevance radio et télévision est toujours soumise à la TVA. Du point de vue de l'assujettissement à la TVA, le passage à un autre système de perception de la redevance ne change donc rien. Comme aujourd'hui, le taux réduit défini à l'art. 25, al. 2, let. b, LTVA s'applique à la redevance payée par les ménages et les entreprises. Avec cette modification, l'application du taux réduit pour la redevance radio et télévision est expressément ancrée dans la loi et le texte adapté en conséquence.

*Art. 75, al. 2, LTVA*

Afin que l'AFC puisse aussi se renseigner auprès d'autres services dans le cadre de ses activités de perception de la redevance, la disposition sur l'entraide administrative en matière de TVA a été complétée en conséquence. Ainsi, l'AFC peut par exemple demander un extrait du registre des poursuites à la seule fin d'encaisser la redevance.

## **2.2                       Surveillance des autres services journalistiques de la SSR**

### **2.2.1                   Transfert des compétences de l'OFCOM à l'AIEP**

La LRTV prévoit que la SSR peut offrir au public en plus des programmes de radio et de télévision traditionnels d'autres services journalistiques, également financés par la redevance radio-télévision (art. 25, al. 3, let. b, LRTV). Seule condition préalable, les services doivent être nécessaires à l'exécution du mandat aux niveaux régional-linguistique, national et international. Il s'agit notamment de l'offre en ligne de la SSR, du télétexte, du programme Swissinfo destiné à l'étranger, des informations associées aux programmes (p. ex. les canaux sonores, le sous-titrage, le signal de commande, etc.) et du matériel d'accompagnement se rapportant aux émissions. L'ampleur et les limites des autres services journalistiques sont réglées dans la concession SSR.

En vertu de la concession, la SSR est tenue de respecter les dispositions relatives au contenu des programmes aussi dans les autres services journalistiques (art. 12, al. 2, de la concession SSR du 28 novembre 2007). En l'occurrence, à défaut d'une réglementation explicite dans la LRTV en vigueur, il appartient à l'OFCOM de vérifier si ces principes applicables au contenu sont observés, et non à l'AIEP, comme c'est le cas pour les programmes. Dans le domaine de la surveillance au sens de l'art. 86,

al. 1, LRTV, l'office a une compétence résiduelle<sup>38</sup>. Or, la liberté des médias étant garantie par la Constitution, cet examen du contenu par l'administration ne va pas sans poser de problèmes.

La surveillance du contenu des autres services journalistiques est désormais confiée à l'AIEP (ainsi qu'en amont aux organes de médiation de la SSR; ces organes sont indépendants de l'administration. Les modalités de cette surveillance s'apparentent au système existant pour les émissions rédactionnelles (art. 91 ss LRTV), notamment la procédure devant l'organe de médiation, avec le délai de réclamation de 20 jours, et la procédure devant l'AIEP. Regrouper la surveillance et la placer sous une seule autorité de recours permettra d'assurer une pratique unifiée en matière de surveillance des programmes. Pour les recourants, cela signifie plus de clarté et plus de sécurité juridique.

## 2.2.2 Modifications nécessaires

### *Art. 2, let. c<sup>bis</sup>* Publication rédactionnelle

Le terme générique «publication rédactionnelle» est nouveau. Il a pour but en premier lieu une harmonisation linguistique des dispositions sur la surveillance des autres services journalistiques de la SSR dans la réglementation actuelle de la surveillance des programmes par l'AIEP. Jusqu'ici, cette dernière ne s'occupait que des émissions rédactionnelles. Le terme générique inclut aussi bien les émissions rédactionnelles figurant dans le programme d'un diffuseur suisse que les contributions de la rédaction intégrées aux autres services journalistiques de la SSR.

Pour le terme «émission rédactionnelle», il convient de se référer à l'actuel art. 2, let. c, LRTV. Le terme «autres services journalistiques de la SSR» est désormais défini à l'art. 25, al. 3, let. b, LRTV. A noter que dans les autres services journalistiques de la SSR, seules les contributions conçues par la rédaction sont considérées comme des publications rédactionnelles; les contributions des utilisateurs (*user generated content*) – par exemple les commentaires du public dans un *blog* de la SSR, assimilables à une lettre de lecteur – ne constituent pas des publications rédactionnelles.

<sup>38</sup> Arrêt A-6603/2010 du Tribunal administratif fédéral du 21 avril 2011

## Objet de la surveillance à la radio et à la télévision

Objet de la surveillance à la radio et à la télévision			
Emission (art. 2, let. b, LRTV)		Autres services journalistiques de la SSR* (art. 25. al. 3. let. b.)	
Publicité (art. 2, let. k, LRTV)	Emission rédactionnelle (art. 2, let. c, LRTV)	Contributions conçues par la rédaction	Contributions conçues par les utilisateurs
	Publication rédactionnelle (art. 2, let. c <sup>bis</sup> , LRTV)		
Surveillance par l'OFCOM sur la base de l'art. 9 ss. LRTV	Surveillance par l'AIEP sur la base des art. 4, 5 et 5a LRTV		Pas de contrôle spécial LRTV; non soumis à l'art. 5a LRTV.

\* Il est en principe interdit à la SSR de diffuser de la publicité dans les autres services journalistiques (art. 14, al. 3, LRTV, en lien avec l'art. 25 ORTV). L'OFCOM veille au respect de cette interdiction.

A l'art. 2, let. c<sup>bis</sup>, LRTV, le terme légal de conception rédactionnelle est plus étroit que celui d'activité rédactionnelle. Il met l'accent sur le fait que le contenu publié doit avoir été conçu par la rédaction. Ce n'est pas le cas si la rédaction accepte de publier un contenu conçu par un utilisateur ou ne s'oppose pas à sa publication. Par contre, on peut parler de conception rédactionnelle lorsqu'un contenu fourni par un tiers (p. ex. un extrait d'un document officiel ou une déclaration orale) est inclus dans une production rédactionnelle. Des contributions d'un membre de la rédaction dans un *blog*, clairement identifiables comme étant l'expression d'opinions personnelles, entrent également dans cette catégorie. Toutefois, le *blog* en lui-même n'est considéré comme un autre service journalistique de la SSR que s'il compte parmi les services de la SSR inscrits dans la concession, nécessaires à l'exécution du mandat de programme et financés par la redevance radio-télévision. Un simple lien vers le *blog* personnel d'un collaborateur de la SSR placé sur la page Internet d'un autre service de la SSR ne suffit pas pour remplir cette condition.

*Art. 5a* Exigences minimales quant au contenu des autres services  
journalistiques de la SSR

Les exigences applicables au contenu des autres services journalistiques de la SSR sont régies par les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux programmes. Il convient notamment d'observer les obligations inscrites à l'art. 4, al. 1 (respect de la dignité humaine, des droits fondamentaux, de l'interdiction de la représentation de la violence), et à l'art. 5 de la LRTV (protection des mineurs). Ces exigences minimales valent pour toutes les contributions de la rédaction intégrées aux autres services

journalistiques de la SSR, y compris les apports de la rédaction dans un blog ou un forum (à l'inverse les contributions générées par les utilisateurs ne sont pas soumises à ces exigences). Dans les autres services journalistiques, le principe de la présentation fidèle des événements est également applicable et il s'applique exclusivement aux services ayant un contenu informatif (art. 4, al. 2, LRTV).

Par contre, l'obligation de refléter la pluralité des opinions inscrite à l'art. 4, al. 4, LRTV, se limite aux contributions fournies dans la phase particulièrement délicate précédant des élections ou des votations. Ce principe ne concerne toutefois pas tous les contenus des autres services journalistiques ayant un lien quelconque avec une votation. L'obligation de refléter la pluralité ne s'applique qu'aux contenus rassemblés dans un dossier spécial (au sens strict du terme) ou dans des contenus informatifs équivalents par la SSR à la veille d'une votation et publié dans d'autres services journalistiques.

#### *Art. 6, al. 2*      Autonomie

Le principe de l'autonomie s'applique désormais aux publications rédactionnelles. Vu que la liberté des médias se rapporte aussi à la publicité, il convient de mentionner spécialement cette dernière à côté du nouveau concept de «publications rédactionnelles».

La précision du titre médian résulte de la délimitation par rapport au principe de l'indépendance de l'Etat, dorénavant réglementée expressément à l'art. 3a. Au niveau du contenu, la disposition ne fait l'objet d'aucune restriction de ce fait (voir ci-dessous ch. 2.3).

#### *Art. 20*            Enregistrement et conservation des émissions et des contributions intégrées aux autres services journalistiques de la SSR

Afin de garantir la surveillance des autres services journalistiques de la SSR, les contributions doivent être sécurisées et rester à la disposition des autorités de surveillance pendant un certain temps après leur publication. Le Conseil fédéral fixe le délai de conservation dans l'ordonnance. De la sorte, la souplesse de la réglementation est assurée afin de pouvoir réagir rapidement à l'évolution technique, en particulier dans le domaine d'Internet. S'agissant des contributions intégrées aux autres services journalistiques, il est raisonnable, en raison du volume des données, de prévoir un délai de conservation plus court que les quatre mois prévus pour les émissions du programme traditionnel. Le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de limiter la portée de l'obligation d'enregistrement (*al. 2*) en fonction des possibilités techniques et de ce qui est raisonnablement exigible de la SSR, et ce, autant pour la durée que pour la question de savoir lesquelles des multiples versions d'une production doivent être conservées.

*L'al. 3* doit être adapté à la terminologie élargie. La prolongation de la durée de la conservation vaut également dans les cas de contestations, dans les délais, d'une contribution conçue par la rédaction et parue dans d'autres services journalistiques de la SSR. Par conséquent, le titre de la disposition est également modifié.

Les dispositions actuelles relatives aux tâches, aux compétences et à la procédure en matière de surveillance par l'autorité de plainte doivent être adaptées à la terminologie élargie. Jusqu'ici, l'AIEP et les organes de médiation en amont de celle-ci avaient compétence pour juger les plaintes concernant des émissions rédactionnelles (plaintes relatives au programme) et les plaintes concernant le refus de donner accès aux programmes (plaintes relatives à l'accès). Les réglementations existantes sont étendues aux contributions de la rédaction intégrées aux autres services journalistiques de la SSR (*art. 83, al. 1, let. a, 86, al. 1, 2, 4 et 5, 89, al. 2, 90, al. 1, let. h, et 91 ss*). Les modalités de la procédure ne sont pas modifiées. Les compétences des organes de médiation et de l'AIEP dans le domaine des plaintes relatives au programme en particulier restent limitées aux contestations concernant des contenus rédactionnels *déjà parus*. La surveillance des travaux de préparation et de production ainsi que les contrôles de pure opportunité sont exclus. De même, aucune mesure provisionnelle n'est admise dans le domaine de la surveillance par l'autorité de plainte (*art. 86, al. 1, 2, 4 et 5, et 91, al. 3, let. c*).

La terminologie élargie nécessite des adaptations rédactionnelles supplémentaires. Ainsi, la désignation actuelle du ch. 2 du titre 7 (Surveillance du contenu des émissions rédactionnelles) n'est plus cohérente. Afin de couvrir tous les domaines où s'exerce la compétence de l'AIEP en matière de surveillance, le ch. 2 est renommé de manière plus générale «Surveillance exercée par l'autorité de plainte» (voir aussi dans l'art. 86, al. 4, LRTV). Pour unifier la terminologie, on ne parle plus que «d'autorité de plainte» dans le titre précédant l'art. 94 LRTV. Dans l'actuel art. 86 LRTV, il n'est pas fait mention de la compétence de l'AIEP pour les plaintes relatives à l'accès, régies notamment par l'art. 94, al. 1, LRTV. Cette lacune est désormais comblée.

S'agissant des autres services journalistiques de la SSR, la surveillance par les organes de médiation et par l'AIEP ne s'exerce que sur les contenus conçus par la rédaction (voir ci-dessus art. 2, let. c<sup>bis</sup>, LRTV). Aucun contrôle administratif spécial par l'AIEP n'est prévu pour les contenus émanant des utilisateurs. Ceux-ci n'ont guère plus d'importance que les publications des lecteurs dans les médias imprimés, qui sont néanmoins soumises aux limites générales posées par le droit pénal et le droit civil. Par le biais d'un règlement d'utilisation *ad hoc* (communément appelé *Nétiquette*), la SSR garantit en outre le respect des prescriptions en matière de programme dans les contributions conçues par les utilisateurs et intégrées dans les autres services journalistiques (commentaires dans des *blogs* ou des forums). Cet autocontrôle découle de sa responsabilité, inscrite dans la concession, de remplir le mandat de prestations. En cas de réclamations fondées et répétées, l'OFCOM peut vérifier l'existence de la *Nétiquette*, son utilisation et son efficacité dans le cadre de la surveillance générale de la concession.

Une réglementation différenciée s'applique en cas de réclamation contre plusieurs publications rédactionnelles (plainte contre plusieurs émissions diffusées pendant une certaine période): alors que ce type de plainte reste possible sans restriction thématique pour les émissions rédactionnelles, dans les autres services journalistiques de la SSR, elle se limite aux contributions de la rédaction intégrées dans des dossiers consacrés à des élections ou à des votations (*art. 92, al. 4*). Le délai pour une réclamation auprès de l'organe de médiation est fixé de manière générale à 20 jours à compter de la publication (*art. 92, al. 2*). La date de publication est

déterminante. Pour les contributions diffusées dans le programme puis mises en ligne par la suite, le délai commence à courir dès la diffusion dans le programme.

Il convient de tenir compte des particularités des autres services journalistiques également dans la forme des réclamations. Les contributions publiées sur Internet sont dynamiques et constamment actualisées. Au cours du temps, il peut y avoir plusieurs versions d'une même contribution, avec des contenus différents. Afin de savoir quelle version doit être jugée, il convient de joindre celle-ci à la réclamation sous une forme appropriée (p. ex. imprimée) (*art. 92, al. 5*). Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance l'étendue de l'obligation de conserver les documents imposée à la SSR (voir ci-dessus *art. 20, al. 1<sup>bis</sup>*).

Sont également élargies aux autres services journalistiques de la SSR les dispositions sur les plaintes relatives à l'accès. Au cours des dernières années, la justice suisse a occasionnellement dû traiter des plaintes déposées suite à un refus d'accès à des programmes de radio, mais surtout de télévision.<sup>39</sup> Dans le cadre des autres services journalistiques de la SSR, le besoin de protection juridique est moindre pour les personnes privées, les associations ou les entreprises écartées qu'au sein des programmes traditionnels. Le monde d'Internet compte une multitude de plateformes de rédaction et il ne connaît pas la pénurie qui règne dans le domaine de la radiodiffusion. Celui qui se trouve écarté par la SSR peut se créer une audience sur d'autres plateformes, sur Internet. Par conséquent, une plainte pour refus d'accès (p. ex. en raison du *boycott* systématique supposé des contributions consacrées à un certain groupe politique ou social) ne peut être déposée que si elle concerne la partie des autres services journalistiques conçue par la rédaction (*art. 91, al. 3, let. b*).

Par contre, il n'existe aucune surveillance relevant du droit administratif en cas de litige concernant l'accès à la partie commerciale (publicité) des autres services journalistiques de la SSR ou aux plateformes animées par les utilisateurs. De même, le refus supposé injustifié de la part de la SSR d'un contenu créé par les utilisateurs ne justifie pas plus une intervention de l'autorité que le renvoi d'une lettre de lecteur par la rédaction d'un journal. En d'autres termes, il n'existe pas d'exigences spécifiques en matière de radiodiffusion. Dans ces domaines, ni l'AIEP ni l'OFCOM n'interviennent. Les possibilités offertes par le droit civil et le droit de la concurrence sont suffisantes.

En cas d'implication personnelle, aussi bien les Suisses que les étrangers ont la qualité pour agir. Une restriction aux personnes ayant la nationalité suisse, ou étant titulaires d'un permis d'établissement ou de séjour ne se justifie que dans le domaine des plaintes populaires. Ce principe s'applique aussi bien aux autres services journalistiques de la SSR qu'au programme rédactionnel. La légitimation actuelle, trop étroite<sup>40</sup>, est donc étendue (*art. 94, al. 3*).

<sup>39</sup> Dans la jurisprudence, voir par exemple les ATF **123** II 402 et **136** I 158

<sup>40</sup> Voir la situation juridique actuelle, insatisfaisante; décision AIEP b. 602 du 27.8.2009

## 2.3

### Indépendance de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat

L'indépendance de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat est garantie par la Constitution (art. 93, al. 3, Cst.), afin de protéger la libre formation de l'opinion des citoyens contre l'influence des organes étatiques. Deux aspects la composent. D'une part, le principe de l'autonomie s'applique dans le domaine de la conception des programmes. Les diffuseurs ne sont soumis à aucune directive de tiers, notamment d'autorités, et ne peuvent être tenus de diffuser des contenus déterminés. D'autre part, l'aspect structurel de l'indépendance interdit à l'Etat d'exploiter lui-même des programmes de radiodiffusion ou de participer de manière déterminante aux finances ou à l'organisation des diffuseurs privés<sup>41</sup>.

La LRTV réglemente expressément l'indépendance vis-à-vis de l'Etat au niveau du contenu (art. 6), mais pas au niveau structurel. Il manque par conséquent une base légale formelle qui permette de faire respecter dans son ensemble l'indépendance – garantie par la Constitution – de la radio et de la télévision. Avec l'abandon de l'obligation générale d'obtenir une concession pour les diffuseurs de radio et de télévision, l'indépendance de ces derniers vis-à-vis de l'Etat ne peut plus être garantie de façon générale par ce biais.

L'absence de base légale formelle concerne en particulier les diffuseurs soumis à l'obligation d'annoncer. Dernièrement, parmi les diffuseurs de programmes régionaux de télévision annoncés, plusieurs étaient détenus majoritairement par l'Etat (communes). Le droit en vigueur ne fournit aucun instrument à l'OFCOM pour imposer l'indépendance vis à vis de l'Etat contre la volonté des parties concernées.

#### *Art. 3a* Indépendance vis-à-vis de l'Etat

D'un point de vue systématique, le principe de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat est établi par une disposition autonome dans la nouvelle section 1a «Indépendance vis-à-vis de l'Etat» des dispositions générales concernant la diffusion de programmes suisses (*art. 3a*). Cette manière de procéder permet de renforcer l'aspect structurel de l'art. 93, al. 3, Cst. et évite de mélanger dans la loi les deux aspects de l'art. 93, al. 3, Cst. (autonomie en matière de contenus, et indépendance des diffuseurs vis-à-vis de l'Etat aux niveaux organisationnel et structurel).

Les critères applicables à l'examen de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat seront établis par la pratique. L'analyse se limitera toutefois aux aspects organisationnels et structurels, car l'OFCOM en tant qu'autorité étatique ne peut pas, pour des raisons constitutionnelles, évaluer le contenu des programmes. En 2006, dans le cadre du renouvellement de la concession octroyée à Teleclub SA, le Conseil fédéral s'est déjà prononcé sur la portée de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat. En septembre 2004, Swisscom SA, dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire, a pris une participation de 49 % dans Cinetrade SA, avec une option sur 26 % supplémentaires. Or la chaîne de télévision Teleclub SA est une filiale à 100 % de Cinetrade SA. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral a considéré qu'une participation minoritaire était acceptable sous l'angle du droit constitutionnel et du droit des médias,

<sup>41</sup> Rhinow René/Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle 2009, N° 1650

mais qu'une participation majoritaire n'était pas compatible avec l'art. 93, al. 3, Cst<sup>42</sup>.

## 2.4 Prise en compte des besoins des handicapés

Dans sa version actuelle, la LRTV n'impose une obligation de rendre accessible aux malentendants et aux malvoyants une proportion appropriée de leurs émissions qu'aux diffuseurs proposant des programmes nationaux ou régionaux-linguistiques. La présente proposition vise à améliorer aussi l'accessibilité aux informations fournies par les télévisions régionales. Les principales associations d'handicapés souhaitent que les téléjournaux des télévisions régionales, qui assurent un véritable lien de proximité pour ces personnes, soient sous-titrés. Comme l'ancrage régional est un élément central du mandat de prestations imposé aux télévisions régionales dans leur concession, il paraît juste et adéquat d'offrir ces prestations aux personnes souffrant de déficiences sensorielles. Le financement de ces prestations, qui constituent un véritable service public, doit être assuré intégralement par le biais de la redevance radio-télévision.

*Art. 7, al. 4* Autres exigences imposées aux diffuseurs de programmes de télévision

*et*

*Art. 68a, al. 1, let. e* Montant de la redevance et clé de répartition

En pratique, la nouvelle obligation impose aussi aux télévisions régionales le sous-titrage de leurs principales émissions d'informations (*art. 7, al. 4*). Le financement de cette prestation doit être assuré intégralement par le biais de la redevance radio-télévision (*art. 68a, al. 1, let. e*). Selon une expertise indépendante, effectuée pour le compte de l'OFCOM, le sous-titrage des émissions d'information principales de toutes les télévisions régionales au bénéfice d'une concession (une diffusion chacune) est estimé actuellement à 2,5 millions de francs par année. Toutefois, on peut s'attendre à une réduction de ces coûts car la numérisation des technologies de production et de diffusion des émissions de télévision provoquera des économies aussi dans ce secteur. Il est à souligner que cette nouvelle tâche pourrait malgré tout conduire à une légère augmentation de la redevance radio-télévision, mais d'autres éléments peuvent aussi exercer leur influence.

Vu que l'obligation dépend de la technologie et qu'elle est soumise de ce fait à de perpétuels changements, son étendue devra être précisée – avec le concours des personnes concernées – au niveau de l'ordonnance. Compte tenu des possibilités techniques, et au sens d'un rapport optimal entre les moyens et les objectifs, le Conseil fédéral fixera notamment le nombre d'émissions à diffuser avec un sous-titrage et établira des prescriptions techniques concernant la préparation des émissions. Le but est de permettre à des malentendants d'avoir un accès aussi large que possible à des informations régionales.

<sup>42</sup> Voir à ce sujet également l'avis correspondant de l'Office fédéral de la justice du 3 mars 2008, dans: JAAC 4/2009 du 2 décembre 2009, 2009.12, p. 219 ss

En ce qui concerne le sous-titrage, le Conseil fédéral déterminera le besoin financier des diffuseurs régionaux de télévision dans le cadre de la fixation du montant de la redevance (voir ch. 2.1.1 ci-dessus), pour la période considérée. Les montants ainsi fixés seront versés par l'OFCOM aux diffuseurs concernés chaque trimestre – de préférence avec les quotes-parts de la redevance. Comme pour les autres quotes-parts versées aux diffuseurs titulaires d'une concession avec mandat de prestations (art. 40, al. 3, LRTV), ces montants relèvent de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>43</sup>.

## 2.5 Limitation de la durée quotidienne de la publicité

La limitation de la durée de la publicité inscrite à l'art. 11, al. 2, LRTV, s'applique aux diffuseurs titulaires d'une concession et aux diffuseurs dont les programmes sont transmis au-delà des frontières. Pour tous les autres programmes de radio ou de télévision, le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence à régler les exceptions et renoncé à toute limitation du temps consacré à la publicité (art. 19, al. 2, ORTV). Les programmes de télévision de la SSR sont soumis à une réglementation particulière en matière de publicité; la publicité est interdite dans les programmes de radio de la SSR (art. 14 LRTV en liaison avec l'art. 22 ORTV).

### *Art. 11, al. 2* Insertion et durée de la publicité

Pour les diffuseurs titulaires d'une concession et pour ceux dont les programmes sont transmis au-delà des frontières, la suppression de la limitation de la durée de la publicité à 15 % du temps d'émission quotidien d'un programme (*al. 2*) permet d'adapter la disposition à la réglementation européenne simplifiée, c'est-à-dire à l'art. 18 de la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels (SMA)<sup>44</sup>. Suite à l'accord entre la Suisse et l'Union européenne sur la participation de la Suisse au programme MEDIA de l'UE (accord MEDIA)<sup>45</sup>, les fenêtres publicitaires suisses des diffuseurs étrangers sont soumises aux dispositions sur la publicité de la directive SMA. Afin d'éviter une inégalité de traitement des diffuseurs nationaux par rapport aux diffuseurs étrangers, le Conseil fédéral a procédé à un premier alignement sur l'art. 18 SMA le 1<sup>er</sup> avril 2010 déjà, avec la révision de l'art. 19 ORTV<sup>46</sup>.

En pratique pratique, avec l'apparition des programmes diffusés 24h/24 et la limitation du temps de publicité à douze minutes par heure, cette limitation n'était plus guère pertinente. En outre, la limitation par heure est plus efficace car elle s'applique également aux heures de grande audience, particulièrement prisées pour la publicité. Par conséquent, elle est maintenue. En accord avec le droit européen, la règle selon

<sup>43</sup> RS 616.1

<sup>44</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels), JO L 95 du 15.4.2010, p. 1

<sup>45</sup> Voir le message portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme MEDIA de l'UE pour les années 2007 à 2013 et d'un arrêté fédéral concernant le financement de la participation du 21 septembre 2007, dans: FF 2007 6313 ss

<sup>46</sup> Voir RO 2010 965 et [www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=fr&msg-id=32206](http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=fr&msg-id=32206)

laquelle la durée des spots publicitaires ne doit pas dépasser douze minutes par heure reste donc applicable.

Par rapport à la situation actuelle, la libéralisation permet aux diffuseurs au bénéfice d'une concession d'augmenter leur temps de publicité de 5 %, et par conséquent d'engranger des recettes publicitaires supplémentaires. Une éventuelle hausse de la publicité ne sera toutefois perceptible qu'en dehors des heures de grande audience. Durant celles-ci, les diffuseurs se soucient en effet déjà d'épuiser leur contingent publicitaire de douze minutes par heure, vu que ces secondes se vendent au tarif le plus élevé.

Pour la SSR, le Conseil fédéral peut prévoir d'autres restrictions du temps de publicité, comme c'est le cas déjà aujourd'hui.

## 2.6 Obligation de renseigner

L'obligation de renseigner prévue dans la LRTV n'est pas globale; elle concerne les renseignements et les documents dont l'autorité de surveillance et l'autorité concédante ont besoin pour accomplir leurs tâches de surveillance et veiller au respect des dispositions sur la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions. Dans ce dernier domaine en particulier, sont soumis à l'obligation de renseigner non seulement les diffuseurs (art. 17, al. 1), mais aussi les entreprises et les particuliers économiquement liés aux diffuseurs (art. 17, al. 2, let. a) ou qui sont actifs sur le marché de la radio et de la télévision et occupent une position dominante sur un ou plusieurs marchés liés aux médias (art. 17, al. 2, let. e). Ces dispositions garantissent que les informations sur les marchés concernés nécessaires à l'examen de la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions soient accessibles<sup>47</sup>.

Dans le cadre de plusieurs procédures engagées pour déterminer si la diversité de l'offre et des opinions était mise en péril au sens de l'art. 74 LRTV, il est apparu que la définition de l'obligation de renseigner n'était pas suffisante pour constater les faits. Cette notion doit donc être étendue.

### *Art. 17, al. 1 et 2, let. f* Obligation de renseigner

L'examen selon l'art. 74 LRTV porte non seulement sur le marché de la radio et de la télévision, mais aussi sur tous les marchés liés aux médias. Etant donné que les entreprises à contrôler sont en général des sociétés multimédias, il convient d'analyser également la situation dans les domaines de la presse écrite et d'Internet. La situation du marché doit être examinée par le biais d'enquêtes de marché, une tâche pour laquelle le DETEC a besoin du soutien des acteurs du marché. Par conséquent, l'obligation de renseigner dans le domaine de l'examen de la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions doit être élargie aux acteurs des marchés examinés (*al. 2, let. f*).

Le renvoi à l'art. 74 dans l'*al. 1* est une simple précision; il tient compte du fait que l'obligation de renseigner se rapporte aux «mesures contre la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions» figurant au ch. 2 du titre 5, qui comprend les deux art. 74 et 75. A des fins d'unification, le terme de *concentration des médias* est

<sup>47</sup> Voir le message relatif à la révision totale de la LRTV, FF 2003 1425

remplacé par la notion de *mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions* (voir aussi ch. 2.13).

## **2.7 Restriction de diffusion pour les diffuseurs de programmes TV titulaires d'une concession et bénéficiant d'une quote-part de la redevance**

Les diffuseurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession, chargés d'un mandat de prestations et bénéficiant d'une quote-part de la redevance de réception ne peuvent diffuser actuellement leur programme qu'à l'intérieur de la zone de desserte fixée dans la concession. La restriction devait en particulier garantir la diffusion d'offres équivalentes au niveau local et régional, en faisant en sorte que les diffuseurs financés par la redevance ne puissent pas entrer en concurrence pour la manne publicitaire locale.

Déjà dans le message relatif à la LRTV en vigueur, le Conseil fédéral avait laissé entendre que l'évolution technologique remettrait en cause ces restrictions, notamment par rapport aux possibilités offertes par Internet<sup>48</sup>, la loi en vigueur prévoit d'ailleurs déjà la possibilité d'aménager des exceptions. Ces dernières années celles-ci ont été accordées à plusieurs reprises. Ainsi, les programmes de radio proposés sur OUC peuvent également être diffusés sans restriction en mode numérique par voie hertzienne terrestre, par des lignes ou par satellite (art. 37 ORTV). Le Conseil fédéral a prévu une autre exception dans l'art. 37 ORTV pour la diffusion numérique sur des lignes de programmes de télévision au bénéfice d'une concession<sup>49</sup>.

*Art. 38, al. 5* Restriction de diffusion pour les diffuseurs titulaires d'une concession, chargés d'un mandat de prestations et bénéficiant d'une quote-part de la redevance

*et*

*Art. 52, al. 3* Limitation concernant la diffusion de programmes

La suppression de la restriction de diffusion (*art. 38, al. 5, et 52, al. 3*) permet de tenir compte de l'évolution technique. Les dérogations pour raisons technologiques sont devenues si nombreuses que le principe actuel a perdu sa portée initiale et qu'une adaptation de la loi s'impose.

La suppression de la restriction de diffusion ne change rien aux mandats de prestations des diffuseurs concernés, dont les programmes doivent, comme avant, traiter des thèmes concernant la zone de desserte. Les diffuseurs doivent être évalués sur la base du mandat de prestations inscrit dans la concession, que la diffusion hors de la zone soit autorisée ou non. L'exécution du mandat de prestations est vérifiée par le biais d'une évaluation régulière et systématique des programmes. Les associations qui regroupent les diffuseurs TV concernés sont également favorables à la levée de la restriction en matière de diffusion.

<sup>48</sup> FF 2003 1425 1549

<sup>49</sup> RO 2013 567

## **2.8 Quote-part pour les diffuseurs de radio et télévision privés**

### **2.8.1 Quote-part de la redevance non distribuable**

Lors de la révision totale de la LRTV, en 2006, le soutien que représente la quote-part de la redevance a été élargi aux diffuseurs locaux et régionaux. La part du produit de la redevance réservée aux diffuseurs de programmes de radio et de télévision se monte à 4 % pour chacune des deux catégories (art. 40, al. 1, LRTV). Pour la période 2007–2010, cette part se montait à 50 millions de francs par an. Une quote-part a été fixée pour chaque zone de desserte et octroyée avec les concessions en 2007 pour un montant total de 50 millions de francs.

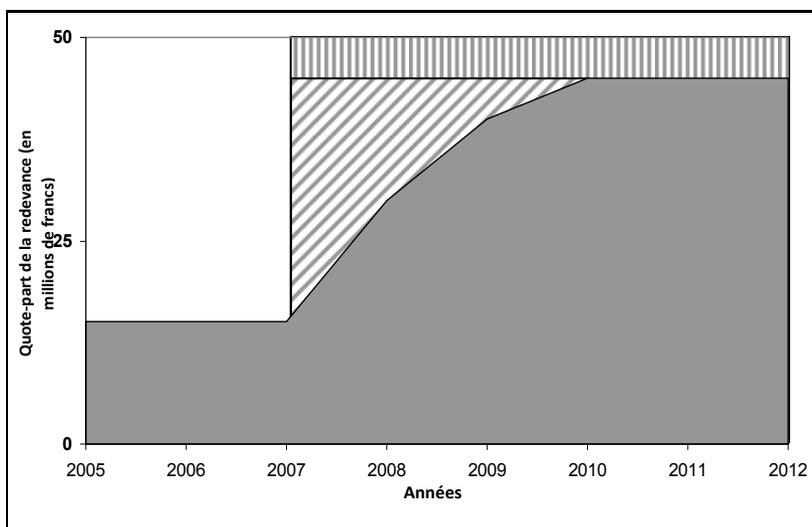
Il n'a jamais été possible de distribuer la totalité des quotes-parts. Par conséquent, les sommes non versées se sont accumulées sur les comptes de bilan tenus dans le domaine comptable de l'Administration fédérale des finances (AFF). Cette situation s'explique par les raisons suivantes:

- Le nouveau système de répartition de la redevance est entré en vigueur en même temps que la LRTV révisée, le 1<sup>er</sup> avril 2007. Les quotes-parts supplémentaires étaient disponibles dès ce moment-là. Toutefois, les concessions y donnant droit n'ont pu être octroyées qu'ultérieurement l'issue d'une procédure de mise au concours ou, dans quelques cas, n'ont pas encore été octroyées en raison de recours. Vu que, dans un premier temps, tous les bénéficiaires n'étaient pas connus, les quotes-parts n'ont pas été distribuées dans leur intégralité (voir graphique, hachures obliques). Dans le même temps, les prestations correspondantes indemnisées par la quote-part ne devaient pas non plus être fournies.
- Les diffuseurs ayant-droit doivent assurer un certain niveau d'autofinancement. Initialement, la quote-part ne devait pas excéder 50 % des charges d'exploitation annuelles (exceptionnellement, 70 % pour les diffuseurs de programmes de télévision dans les régions isolées ou les régions de montagne ainsi que pour les diffuseurs de programmes de radio complémentaires sans but lucratif; art. 39, al. 1 ORTV). Cette restriction a souvent empêché le versement de quotes-parts complètes aux diffuseurs (voir graphique, hachures verticales). Entre-temps, les prescriptions relatives à l'autofinancement ont été modifiées dans l'ORTV: pour tous les diffuseurs de programmes de télévision, la quote-part de la redevance peut s'élever désormais jusqu' à 70 % des coûts d'exploitation<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Art. 39, al. 1, ORTV; RO 2012 3668

### Formation des excédents de la répartition des quotes-parts de la redevance

(Les surfaces grises représentent les versements augmentant lentement après l'entrée en vigueur de la LRTV 2007. Les hachures obliques montrent les ressources des quotes-parts supplémentaires immédiatement disponibles qui n'ont pas pu être redistribuées en raison de l'entrée en vigueur échelonnée des concessions. Les hachures verticales symbolisent les montants qui n'ont pas pu être versés du fait du manque d'autofinancement des diffuseurs.)



Au total, au cours des quatre années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LRTV totalement révisée, 69 millions de francs se sont accumulés sur le compte prévu pour les quotes-parts et géré par l'AFF. En vertu de la loi, chaque année à nouveau 4 % du produit de la redevance doivent impérativement être réservés pour couvrir les besoins courants des diffuseurs radio/TV privés au bénéfice d'une concession. Cela signifie que les excédents ne peuvent plus être utilisés et répondre à leur objectif initial.

Ainsi, il est nécessaire d'une part de créer une base légale pour pouvoir utiliser à d'autres fins les excédents accumulés. D'autre part, il convient d'assouplir le système de répartition du produit de la redevance de sorte que soient réservés les montants qui peuvent être effectivement versés.

L'affectation de l'argent excédentaire accumulé fait également l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Un postulat déposé le 16 décembre 2012<sup>51</sup> demandait au Conseil fédéral d'examiner la proposition d'utiliser les excédents à la promotion de la qualité journalistique. Le postulat a été adopté par le Conseil des Etats le

<sup>51</sup> 10.4032, Postulat Bieri – Modification de la LRTV. Affecter le produit non distribué de la redevance à la promotion de la qualité journalistique et d'initiatives communes prises par la branche

16 mars 2011 (voir ch. 2.8.3 ci-après). Une motion déposée le 26 septembre 2011<sup>52</sup> demandait au Conseil fédéral d'élaborer une réglementation permettant de restituer aux assujettis les excédents de la quote-part. Sur recommandation du Conseil fédéral, elle a été rejetée par le Conseil national, le 21 décembre 2011. Certes le Conseil fédéral a jugé la motion pertinente dans ses grandes lignes, mais il a relevé qu'une révision de la loi était nécessaire et laissé entrevoir une solution dans le cadre du présent projet.

## 2.8.2 Réglementation proposée

### *Art. 40, al. 1* Quote-part de la redevance

Actuellement, la loi prévoit un pourcentage fixe. Dès lors, les excédents de la quote-part de la redevance ne peuvent pas être évités et s'accumulent. Une flexibilisation du système permettrait d'utiliser plus tard les excédents accumulés auparavant. Les années où sont redistribués les excédents, le montant de la redevance réservé à la quote-part devrait cependant être moins élevé. C'est pourquoi, en ce qui concerne la part de la redevance attribuée aux diffuseurs privés, une nouvelle fourchette de 3 % à 5 % du produit de la redevance radio-télévision est introduite (*art. 40, al. 1*). Il ne s'agit pas de diminuer les sommes versées, mais de faire correspondre les montants à disposition aux besoins réels des ayants droit et d'éviter ou de réduire ainsi les excédents. Une fois le système assoupli, le Conseil fédéral pourra, lorsqu'il fixera le montant de la redevance radio-télévision et le pourcentage de la quote-part, tenir compte des excédents formés précédemment et soulager les assujettis en conséquence.

### *Art. 109a* Excédents de la quote-part de la redevance

Une habilitation légale est nécessaire pour utiliser autrement les excédents de la quote-part accumulés depuis 2007 (voir ci-dessus ch. 2.8.1). A défaut, tout autre usage ultérieur enfreindrait rétroactivement la disposition en vigueur, selon laquelle 4 % du montant de la redevance doit être réservé aux diffuseurs régionaux.

L'*art. 109a* prévoit que s'il reste des excédents au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition, ils sont remboursés aux assujettis (*al. 1*). Le remboursement se fait sous la forme d'un paiement unique. Afin de limiter les frais administratifs, les assujettis enregistrés comme tels le jour de l'entrée en vigueur de la présente disposition seront pris en considération. Par ailleurs, aucune distinction ne sera faite entre les ménages et les entreprises ou entre les assujettis enregistrés pour la réception de radio ou de télévision. Tous les assujettis enregistrés comme tels au moment donné recevront la même somme, qui sera déduite de la prochaine facture ordinaire (*al. 3*).

<sup>52</sup> 11.3839, Motion Rickli – Redevance radio et télévision. Rembourser aux assujettis les 67 millions de francs non attribués aux diffuseurs. La même demande avait déjà fait l'objet de la motion du conseiller national Amstutz du 16 juin 2010 (10.3471, Motion Amstutz – Billag. Avoirs sans maître d'un montant de 67 millions de francs. Modification de la LRTV). Cette motion a été classée sur décision du Conseil national le 9 juin 2011 suite à l'élection de son auteur au Conseil des États.

Du montant qui se trouve actuellement sur le compte en question, seule la part qui constitue véritablement un excédent peut être remboursée aux assujettis. Les réserves de liquidités nécessaires pour le bon déroulement du versement de la quote-part ne sont pas prises en considération dans ce montant. Les réserves de liquidités sont indispensables pour plusieurs raisons:

- Les quotes-parts constituent une subvention au sens de la LSu. Le droit des subventions prévoit qu'au maximum 80 % du montant peuvent être versés avant que le diffuseur ne remette ses comptes finaux (art. 23, al. 2, LSu). Les 20 % restants ne sont versés que l'année suivante et ne constituent pas un excédent en fin d'année.
- L'OFCOM avance aux diffuseurs les quatre tranches en cours d'année, les premiers jours de chaque trimestre. Par contre, les recettes de la redevance prévues pour la quote-part sont toujours versées à la fin du trimestre.
- Certains engagements pris dans le cadre de la promotion des nouvelles technologies inscrite dans la LRTV 1991 doivent encore être honorés. Les montants réservés à cet effet figurent au compte de la quote-part géré par l'AFF, mais ils ne sont pas considérés comme des excédents de la quote-part.

Compte tenu de ces éléments, des réserves de liquidités de l'ordre de 25 millions de francs ne pourront pas être restitués aux assujettis. Le Conseil fédéral détermine le montant à rembourser aux assujettis en tenant compte de la garantie de liquidités (*al. 2*).

### **2.8.3 Postulat Bieri (10.4032)**

L'affectation des excédents fait également l'objet d'un postulat déposé par le conseiller aux Etats Bieri (10.4032), que le Conseil des Etats a accepté le 16 mars 2011. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'affecter les montants excédentaires à la formation dans le domaine des médias ainsi qu'à des initiatives collectives de la branche. Dans ce but, une fondation ou une autre forme juridique doit être créée, dont les revenus du capital permettraient de financer les prestations de soutien. L'auteur du postulat argue que de l'avis du législateur, les excédents sont destinés à aider les diffuseurs de radio-télévision à remplir leur mandat de prestations. Avec l'utilisation prévue, les excédents reviendraient indirectement aux diffuseurs initialement prévus comme bénéficiaires. Du même coup, le professionnalisme des journalistes serait amélioré et par conséquent assuré.

Le Conseil fédéral a minutieusement examiné la solution proposée, qu'il a finalement rejetée pour plusieurs raisons. Il est vrai que de récentes études scientifiques révèlent une certaine *déprofessionnalisation* dans le domaine du journalisme et déplorent la piètre qualité des médias, soulignant notamment des lacunes en matière

de formation et de perfectionnement des professionnels du programme<sup>53</sup>. Toutefois, les médias électroniques bénéficient déjà d'un soutien général de la Confédération dans ce domaine. Des institutions établies, qui offrent aux professionnels des médias de cours de formation et de perfectionnement (MAZ - Die Schweizer Journalistenschule, Centre romand de formation des journalistes [CRFJ], Corso die Giornalismo, klipp&klang, focal) sont soutenues annuellement pas l'OFCOM, à hauteur d'environ 1 million de francs (art. 76 LRTV).

En outre, les frais qu'engendreraient la création et la gestion d'une fondation seraient disproportionnés en regard de la plus-value générée pour le financement de la formation et du perfectionnement. Avec un capital de fondation de 44 millions de francs et un taux d'intérêt de 1,5 % à 2 %<sup>54</sup>, le revenu annuel du capital serait compris entre 660 000 et 880 000 francs seulement.

## 2.9 **Condition d'octroi de la concession: mise en péril de la diversité des opinions et de l'offre**

Lors de la révision totale de la LRTV en 2006, les dispositions contre la concentration des médias ont été renforcées. Toutefois, si, dans le cadre d'un appel d'offres public, plusieurs candidatures sont déposées en vue de l'obtention d'une concession, le législateur a souhaité que soit examiné tout d'abord qui est mieux à même d'exécuter le mandat de prestations. La question de la concentration des médias n'intervient que si plusieurs candidatures sont équivalentes (art. 45, al. 3, LRTV). En d'autres termes, la capacité d'exécuter le mandat de prestations prime les aspects liés à la concentration des médias. Cette approche permet de tenir compte de la petite taille de la Suisse et du fait que, pour des raisons économiques, certaines régions ne peuvent accueillir qu'une seule entreprise de médias, qui produit ou exploite plusieurs médias simultanément.

*Art. 44, al. 1, let. g*                      Condition d'octroi de la concession: ne pas mettre en péril la diversité des opinions et de l'offre

La disposition de l'art. 44, al. 1, let. g, LRTV, selon laquelle une concession ne peut être octroyée que si la diversité des opinions et de l'offre n'est pas mise en péril, est contraire à ce concept. En tant que condition posée à l'octroi d'une concession, elle doit être examinée pour chaque candidature et non pas seulement en cas de candidatures équivalentes. Par conséquent, cela pourrait conduire à l'impossibilité d'attri-

<sup>53</sup> Voir l'étude de l'Université de Zurich Concentration des médias et diversité des opinions, rapport final à l'attention de l'OFCOM fourni par: Kamber Esther / Imhof Kurt, Zurich 2011; Pluralisme et diversité dans la presse régionale, étude réalisée par le Swiss Centre for Studies on the Global Information Society de l'Université de Zurich (SwissGIS), rapport final à l'attention de l'OFCOM fourni par: Meier Werner A., Zürich 2011; Effets de l'internet sur la pratique du journalisme et les normes professionnelles du journalisme, étude réalisée par IAM Institut für Angewandte Medienwissenschaft, rapport final à l'attention de l'OFCOM fourni par: Keel Guido / Wyss Vinzenz, Winterthour 2010.  
*Tous les rapports d'étude sont publiés sur le site internet de l'OFCOM sous [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) → Thèmes → Radio & télévision → Formation, recherche, archivage → Contributions → Formation et perfectionnement – Contributions 2010.*

<sup>54</sup> Voir l'évolution du rendement des obligations de la Confédération avec un taux d'intérêt au comptant pour une durée résiduelle de dix ans sous:  
[www.snb.ch/fr/about/stat/statpub/zidea/id/current\\_interest\\_exchange\\_rates](http://www.snb.ch/fr/about/stat/statpub/zidea/id/current_interest_exchange_rates)

buer une concession, notamment dans les régions de petite taille qui ne comptent qu'une seule entreprise de médias.

La mise en application de l'art. 44, al. 1, let. g, LRTV montre en outre qu'il est très coûteux et très long d'examiner cette condition. La durée prolongée de la procédure est imputable au fait qu'il faut recourir à la Comco, laquelle détermine pour le DETEC s'il y a position dominante ou non (art. 74, al. 2, LRTV). Par ailleurs, garantir leurs droits de participation aux parties impliquées dans la procédure exige aussi du temps. En fin de compte, l'octroi des concessions est retardé de un à deux ans, avec deux conséquences négatives: l'incertitude financière pour les candidats et l'éventuelle interruption du service public local et régional dans la zone de desserte concernée.

Il en va de même lors du transfert d'une concession. Le DETEC doit examiner au préalable si le nouveau concessionnaire remplit les conditions d'octroi de la concession (art. 48, al. 2, LRTV). Sous l'empire du droit actuel, le temps consacré à cet examen pourrait entraver la réalisation de l'objectif possible d'un transfert, à savoir le sauvetage économique d'une entreprise de radiodiffusion.

L'octroi de concessions de radio et de télévision à l'échelon local ou régional nécessite une procédure aussi coordonnée et efficace que possible, ce que l'art. 44, al. 1, let. g, LRTV ne permet pas. Par conséquent, la condition d'octroi de la concession selon laquelle la diversité des opinions et de l'offre ne doit pas être mise en péril (art. 44, al. 1, let. g, LRTV) doit être abrogée.

Par ailleurs, les instruments qui subsistent après abrogation de l'art. 44, al. 1, let. g, LRTV (art. 44, al. 3, 45, al. 3, et 74 s. LRTV) constituent des mesures suffisantes pour garantir la diversité de l'offre et des opinions.

## **2.10 Restriction sur le nombre des concessions de radio et de télévision («règle du 2+2»)**

La décision de ne pas autoriser les diffuseurs ou les entreprises auxquelles ils appartiennent à détenir plus de deux concessions de télévision et deux concessions de radio a été inscrite dans la loi suite aux débats parlementaires menés dans le cadre de la révision totale de la LRTV<sup>55</sup>. Le législateur souhaitait limiter la concentration des médias par une mesure quantitative, en plus de l'exigence qualitative d'octroyer – en cas de candidatures équivalentes – la concession au diffuseur contribuant le plus à la diversité de l'offre et des opinions (art. 45, al. 3, LRTV). La restriction visait avant tout à éviter une concentration horizontale en empêchant quelques grands éditeurs, actifs essentiellement dans le domaine de la presse écrite, d'acquérir à l'envie des stations de radio et de télévision et de se partager le marché suisse de la radiodiffusion.

*Art. 44, al. 3* Conditions d'octroi de la concession: restriction de l'attribution de concessions

La disposition a été introduite compte tenu du paysage des médias existant alors en Suisse; elle se réfère aux technologies de diffusion analogique, notamment sur OUC.

Entre-temps, des modes de diffusion numériques sont apparus, en particulier dans le domaine de la radio (T-DAB, Terrestrial-Digital Audio Broadcasting). Aujourd'hui, jusqu'à 18 programmes de radio peuvent être transmis sur une fréquence numérique au lieu d'un seul avec la diffusion OUC analogique. Comme pour les OUC, la diffusion de ces programmes peut être (en partie) régie par une concession (art. 43, al. 1, LRTV). Un diffuseur peut ainsi obtenir une concession assortie d'un mandat de prestations et de droits d'accès s'il contribue notablement à l'exécution du mandat de prestations constitutionnel dans une région linguistique donnée (art. 43, al. 1, let. b, en liaison avec l'art. 53, let. b, LRTV). Les nouvelles technologies numériques n'ont jamais véritablement été abordées dans les débats du Parlement. Néanmoins, les concessions octroyées sur la base de celles-ci doivent être prises en considération dans la nouvelle formulation de l'art. 44, al. 3, LRTV. En outre, une limitation du nombre de concessions autorisé peut freiner l'évolution technologique. En effet, l'introduction de nouvelles technologies s'avère toujours plus coûteuse et dépend d'acteurs disposant de gros moyens. De fait, avec la disposition en vigueur, les entreprises de médias concernées ne peuvent pas et ne veulent pas investir, car elles possèdent déjà pratiquement toutes deux stations de radio bien établies, diffusant sur OUC.

Une modification de l'art. 44, al. 3, LRTV est proposée afin d'atténuer l'entrave au développement technologique que le législateur a involontairement créé en restreignant l'attribution de concessions. La limitation du nombre de concessions est maintenue. Toutefois, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour la mise en service de nouvelles technologies de diffusion (*al. 3*).

## **2.11 Compétence en matière de gestion des fréquences**

La convergence avive la concurrence entre la radiodiffusion et la télécommunication dans le domaine des fréquences. En ce qui concerne la radio et la télévision, des instruments ont été créés dans la LTC et la LRTV pour la gestion et l'attribution des fréquences afin de réserver des fréquences ou des parties de blocs de fréquences pour la radiodiffusion et de garantir aux programmes qui poursuivent des objectifs particuliers en matière de politique des médias un accès privilégié au spectre des fréquences. Les compétences ont été déléguées à raison de la matière, soit au Conseil fédéral (décisions en matière de politique des médias), soit à la ComCom (décisions techniques ou liées à l'infrastructure).

### *Art. 54* Fréquences des programmes

A l'heure actuelle, dans ses modalités concrètes, l'art. 54 LRTV ne correspond pas totalement à cette répartition des tâches. Il contient en outre des contradictions. Le Conseil fédéral détermine les principes de l'attribution des concessions de radio-communication qui sont destinées à la diffusion de programmes de radio et de télévision et approuve le plan national d'attribution des fréquences (art. 24, al. 1<sup>bis</sup>, et 25 LTC). Il fixe en outre les principes régissant l'attribution des fréquences et la définition de l'utilisation des fréquences compte tenu des demandes et des besoins de la radiodiffusion (art. 54, al. 4, LRTV). Dans le même temps, l'art. 54, al. 1 et 2, LRTV délègue actuellement à la ComCom le soin de garantir une quantité de fréquences suffisante et de régler les détails de l'utilisation des fréquences réservées à la radiodiffusion. Or, ces tâches répondent à des objectifs relevant de la politique des

médias. Par conséquent, pour la cohérence du système, elles doivent être transférées au Conseil fédéral (*al. 1*). Ainsi, la réglementation est en accord avec le projet qui avait été soumis au Parlement dans le cadre de la révision totale de la LRTV de 2006, selon lequel l'aménagement politique du paysage médiatique doit être confié aux autorités politiques<sup>56</sup>, un point qui n'a jamais été contesté. Cette répartition des tâches quelque peu incohérente dans la LRTV découle du refus du Parlement de mettre en place la commission proposée par le Conseil fédéral, dans le message de 2002, pour assurer en tant qu'autorité indépendante sur le plan administratif<sup>57</sup> la surveillance et l'octroi des concessions dans le domaine des télécommunications et des radiocommunications. Par conséquent, les compétences qu'aurait dû assumer la commission ont été réparties entre les autorités existantes (Conseil fédéral, DETEC, OFCOM, AIEP, ComCom), mais pas toujours de manière optimale.

Le DETEC est compétent concernant les mesures à prendre pour assurer à la population une diffusion suffisante des programmes dans des situations extraordinaires. A cet égard, la compétence de la ComCom est transmise au DETEC (*al. 3*).

## 2.12 Promotion des nouvelles technologies

Le législateur a introduit la possibilité de subventionner les nouvelles technologies pour la diffusion de programmes de radio et de télévision par voie hertzienne terrestre dans le but d'accélérer la numérisation.

Au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LRTV totalement révisée, il est apparu que la promotion des nouvelles technologies telle qu'elle était conçue (les contributions aux investissements ne pouvaient être accordées qu'aux diffuseurs titulaires d'une concession) ne permettait pas de poursuivre de manière adéquate les buts visés par le législateur.

La disposition pose problème en ce sens qu'elle ne prévoit comme ayants droit que les diffuseurs titulaires d'une concession; en outre, elle n'autorise que le subventionnement d'investissements et d'amortissements. Or, les nouvelles technologies (p. ex. la diffusion numérique audio, DAB) permettent de transmettre, sur la même fréquence ou sur le même réseau d'émetteurs, les programmes de différents diffuseurs, titulaires ou non d'une concession. Cela étant, les nouveaux réseaux d'émetteurs sont souvent construits non par les titulaires d'une concession, mais par des tiers (p. ex. Swisscom Broadcast). Dès lors, il devient difficile de verser une subvention de façon ciblée aux entreprises qui investissent effectivement.

### Art. 58 Promotion des nouvelles technologies

Plusieurs modifications sont proposées afin de soutenir plus efficacement l'introduction de nouvelles technologies. En plus des coûts consentis pour la mise en place du réseau d'émetteurs (coûts d'investissement), les coûts d'exploitation du réseau pourront également être subventionnés pendant une période limitée (*al. 1*). Par ailleurs, la qualité d'ayant-droit ne sera plus définie dans la loi, mais par le Conseil fédéral (*al. 5*). Ces modifications permettent une certaine flexibilité, qui doit d'une part faciliter la construction de l'infrastructure du réseau d'émetteurs et d'autre part

<sup>56</sup> FF 2003 1425 1499

<sup>57</sup> FF 2003 1425, 1497 ss

réduire – en faveur des diffuseurs titulaires d’une concession – le montant exigé pour le dédommagement de la diffusion (voir art. 55, al. 2, LRTV). En fin de compte, elles rendent les nouveaux moyens de diffusion subventionnés plus attractifs.

Toutes les installations nécessaires à la transmission du signal, depuis le lieu de production des signaux partiels (studios) *via* le multiplex – par lequel sont transmis simultanément plusieurs signaux – jusqu’à l’endroit de la diffusion pour la réception individuelle, font partie du réseau d’émetteurs. Le financement ne se limite ainsi pas aux infrastructures de diffusion proprement dites (distribution), mais s’étend aussi aux réseaux d’émetteurs et donc aux appareils utilisés pour le conditionnement technique (y compris le transport du signal). Cet élargissement du financement se justifie: il n’est pas possible en effet de favoriser le développement de nouvelles technologies de transmission prometteuses si, en amont, l’aménagement des installations techniques pour le conditionnement et le transport du signal ne progresse pas dans la même mesure.

Comme on l’a dit, la loi ne définit pas la qualité d’ayant-droit. Il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer dans l’ordonnance les bénéficiaires des subventions et les critères appliqués (*al.* 5). Cette modification, qui apporte davantage de flexibilité, permettra de réagir plus rapidement aux évolutions techniques. Cela étant, le principe de légalité est pris en compte. La promotion des nouvelles technologies est conçue comme une subvention accordée à discrétion. En tant qu’autorité compétente, l’OFCOM décide d’accorder des aides dans le cadre de son pouvoir d’appréciation. Il n’existe aucun droit à l’octroi d’une subvention. Contrairement aux subventions pour lesquelles il existe un droit à leur allocation, la qualité d’ayant-droit et les modalités de fixation des subventions discrétionnaires peuvent être fixées dans les dispositions d’exécution<sup>58</sup>.

En plus de l’octroi d’aides financières, l’OFCOM peut aussi fournir au public des informations sur les nouvelles technologies de diffusion utilisées dans le domaine de la radio et de la télévision. Pour ce faire, il a la possibilité de collaborer avec des tiers (*al.* 2). Des campagnes d’information et de publicité sont envisageables, à l’instar de celles que les PTT ont réalisées à l’époque avec des fonds issus du produit de la redevance, par exemple lors de l’introduction des OUC. Cette mesure d’encouragement permettrait de sensibiliser un large public à une nouvelle technologie de diffusion numérique terrestre pour la radio et la télévision.

Les aides sont financées en premier lieu par le produit de la redevance de concession, et le cas échéant, par le produit de la redevance radio-télévision (*al.* 3). Au maximum un pourcent du produit de la redevance radio-télévision peut être affecté à cet usage. Le Conseil fédéral détermine la quote-part nécessaire lorsqu’il fixe le montant de la redevance de radio-télévision (*al.* 4).

<sup>58</sup> Voir Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berne 2009, § 46 Rn. 9 ss.; Jaag Tobias/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, Bâle 2009, p. 60.

## 2.13

### **Mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions: interface entre la Comco et le DETEC**

La diversité de l'offre et des opinions est menacée lorsque l'on abuse au niveau journalistique d'une position dominante sur un marché lié aux médias. Pour la question de la position dominante, le DETEC consulte la Comco. La LRTV ne précise pas qui définit les marchés liés aux médias.

*Art. 74, al. 2*      Mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions

Afin de remédier à cette imprécision, l'art. 74, al. 2, prévoit expressément que l'examen de la position dominante devra être conduit à la lumière des principes relevant du droit des cartels. Dorénavant, la Comco délimitera les marchés sur lesquels elle base son évaluation d'une position dominante.

Afin de tenir compte, aussi du point de vue terminologique, des différentes activités du DETEC et de la Comco, la LRTV évite désormais d'utiliser le terme «concentration des médias». Raison pour laquelle le titre précédant l'art. 74 s. a été modifié en «Mesures contre la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions». Cette adaptation terminologique ne signifie cependant pas que les phénomènes de concentration des médias ne sont pas pris en considération lors de l'examen de la mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions. Il ne s'agit pas d'une modification matérielle du droit actuel, mais d'une simple précision terminologique.

## 2.14

### **Organisation de la Fondation pour les études d'audience**

Sur mandat de la Confédération, la Fondation pour les études d'audience Mediapulse fournit des données sur la diffusion et l'utilisation des programmes de radio et de télévision en Suisse (art. 78 LRTV). Les diffuseurs se basent sur ces données pour acquérir de la publicité et assurer ainsi leur existence. La fondation Mediapulse remplit son mandat par l'intermédiaire de deux filiales: Mediapulse AG, qui collecte les données, et Publica Data AG, qui les exploite. Afin de pouvoir remplir les tâches prévues par la loi dans l'intérêt de toutes les catégories de diffuseurs, la SSR et les autres diffuseurs sont représentés de manière paritaire tant dans le conseil de fondation que dans les conseils d'administration des filiales.

L'obligation d'une composition paritaire des conseils d'administration des deux filiales entraîne un ralentissement sensible du processus de décision; Mediapulse n'est souvent pas en mesure de prendre des décisions rapidement.

*Art. 80, al. 2*      Organisation de la fondation pour les études d'audience

Pour soulager le groupe Mediapulse dans ses tâches ordinaires, il est proposé de renoncer à définir strictement la composition des conseils d'administration des filiales et d'accorder à la fondation une plus grande marge de manœuvre (*al. 2*). L'exécution des tâches de nature publique ne s'en trouve pas menacé. Les exigences en matière de composition du conseil de fondation de Mediapulse, lequel exerce la surveillance des filiales, sont maintenues. Par la ratification du règlement d'organisation de la fondation, le DETEC a en outre la possibilité de se prononcer sur d'éventuelles modalités concernant l'élection des conseils d'administration.

Avec l'entrée en vigueur de la LRTV totalement révisée, de nouvelles compétences décisionnelles ont été attribuées à l'AIEP. Alors qu'auparavant, dans ses décisions, celle-ci ne pouvait que constater des infractions aux dispositions sur les programmes, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, elle a la possibilité, en cas de récidive, de prononcer une sanction administrative pouvant aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel moyen réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices par le diffuseur de programmes de radio ou de télévision concerné. Jusqu'ici, cette compétence en matière de sanctions est restée purement théorique. Elle peut être supprimée pour les raisons suivantes:

Il est problématique du point de vue du droit que l'AIEP prononce des sanctions administratives selon l'art. 90, al. 1, LRTV. L'aspect punitif est clairement placé au premier plan, raison pour laquelle, selon la doctrine et la jurisprudence, la sanction administrative s'inscrit dans le champ d'application des garanties pour des poursuites et actions judiciaires équitables basées sur le droit international public et sur la Constitution. Ces garanties sont inscrites à l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'aux art. 29a, 30, al. 1 et 32, al. 3, Cst<sup>59</sup>. Si l'AIEP entend prononcer elle-même des sanctions pénales, une seule et même instance se chargera, avec le même personnel et dans le cadre d'une procédure unique, de la poursuite de l'infraction, de la mise en accusation et du jugement (cumul des fonctions). Vu que les décisions de l'AIEP peuvent faire l'objet d'un recours directement devant le Tribunal fédéral (voie de recours simplifiée), donc n'être examinées que sur leur compatibilité avec le droit en vigueur (cognition limitée), il manque un contrôle de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que de l'inopportunité (cognition complète).

Il semble toutefois également superflu de prononcer sanctions administratives dans le domaine des contenus rédactionnels. Jusqu'ici, il a suffi que l'AIEP constate une violation du droit et exige des mesures pour remédier au manquement constaté et prévenir toute nouvelle infraction (art. 89, al. 1, let. a, ch. 1, LRTV). Ces mesures ne doivent pas se limiter au programme lui-même. Ainsi, l'AIEP demande régulièrement que, dans les archives électroniques sur le site du diffuseur, les émissions ayant enfreint le droit sur la radiodiffusion soient signalées, par exemple par un lien vers la décision de l'AIEP<sup>60</sup>. Dans les cas particulièrement graves, l'AIEP peut en outre, conformément à l'art. 89, al. 2, LRTV, exiger auprès du DETEC l'interdiction de diffusion d'une émission ou l'imposition de conditions. Elle disposera ainsi à l'avenir d'un moyen de pression efficace en cas d'infraction juridique grave. On peut renoncer à d'autres instruments également eu égard à la liberté des médias inscrite dans la Constitution. Il n'est pas impérativement nécessaire que l'AIEP puisse à l'avenir demander au DETEC de prononcer des sanctions administratives.

<sup>59</sup> Voir Mark E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK]*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich, 1999, p. 250 ss. Rn. 393 ss; Jörg Paul Müller / Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4<sup>e</sup> éd., Berne, 2008, p. 907 ss; Isabelle Häner, *Mindestgarantien für Strafverfahren und ihre Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen*, in: Häner Isabelle/Waldmann Bernhard (éd.), *Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht*, Zurich 2010, p. 19 ss

<sup>60</sup> Rapport annuel AIEP 2011, ch. 5.7

L'art. 90, al. 1, let. h, autorise les sanctions administratives en cas de violation répétée d'obligations dans le domaine des émissions rédactionnelles et de refus illicite d'accorder l'accès au contenu du programme. Comme mentionné plus haut, cette disposition est restée lettre morte jusqu'ici et peut être abrogée purement et simplement.

## **2.16 Compétences en matière de conclusion d'accords internationaux**

L'art. 104, al. 2, LRTV, autorisait jusqu'ici le Conseil fédéral à déléguer au DETEC la compétence de conclure des accords internationaux portant sur des questions techniques ou administratives et de représenter la Confédération dans des organismes internationaux. Or, en pratique, le DETEC n'assume souvent pas lui-même cette compétence, mais laisse à l'OFCOM le soin de négocier et de conclure les accords. Il s'agit souvent d'accords technico-administratifs entre la Suisse et les pays voisins sur la répartition des fréquences de radiodiffusion dans les régions frontalières.

### *Art. 104, al. 2* Accords internationaux

La modification de la délégation de compétences du Conseil fédéral tient compte de cette situation et légitime l'action de l'OFCOM (al. 2). La loi de 2006 omet par erreur la possibilité de déléguer à l'office la compétence de conclure des accords. Une telle possibilité figurait pourtant auparavant dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (voir art. 74, al 2<sup>bis</sup>); on la retrouve aussi à l'art. 64, al. 2, LTC, dans des cas de figure semblables.

La délégation de compétence en matière de représentation de la Confédération dans des organismes internationaux ainsi que le droit du Conseil fédéral d'émettre des directives dans ce domaine ne sont plus mentionnés spécifiquement. Ces deux compétences résultant des dispositions générales sur l'organisation de l'administration, elles n'ont pas besoin d'une réglementation légale supplémentaire. Par conséquent, le titre de la disposition est également modifié.

## **2.17 Redevance de concession de radiocommunication**

L'actuel droit des télécommunications dispense les titulaires d'une concession de radiocommunication pour la diffusion de programmes radio/TV de l'obligation de payer la redevance de concession. Cette exemption se justifie par le fait que la radiodiffusion fournit des prestations importantes pour la culture et la démocratie (service public)<sup>61</sup>.

Pour obliger les radiodiffuseurs à livrer des prestations rédactionnelles politiques importantes, la LRTV prévoit l'instrument de la concession. En contrepartie de l'exécution d'un mandat de prestations journalistique, la concession donne droit à un

<sup>61</sup> Voir FF **2003** 1425 1597

accès facilité aux infrastructures de diffusion et parfois à un soutien financier sous la forme d'une quote-part du produit de la redevance radio-télévision (art. 38, al. 2, et 43, al. 2, LRTV).

Une fois résolu le problème de la pénurie de fréquences seuls quelques diffuseurs choisis auront un mandat de prestations et une concession; les autres pourront utiliser leurs fréquences sans concession dans une optique commerciale. Dans cette situation, un privilège général est trop indifférencié. Exempter toutes les offres radio/TV de l'obligation de payer la redevance pour l'utilisation des fréquences ne tiendrait pas non plus compte de la convergence croissante et pourrait entraîner une distorsion de la concurrence. Il n'est par exemple pas justifiable que des offres radio/TV purement commerciales soient avantagées par rapport à d'autres offres de contenus transportées sur la même fréquence, mais qui, en raison de leur format, ne sont pas considérées comme de la radio ou de la télévision.

*Art. 39, al. 1, 3 et 3<sup>bis</sup>*      Redevances de concession de radiocommunication

L'exemption de l'obligation de payer une redevance pour les concessions de communication se limite aux diffuseurs de radio et télévision titulaires d'une concession (*al. 1*). Cela ne signifie toutefois pas que la spécificité de la radio et de la télévision n'est pas prise en compte: le montant de la redevance pour la concession de radiocommunication dépend de la largeur de bande attribuée, de l'étendue du territoire couvert et de la durée d'utilisation ainsi que du domaine de fréquences attribué, de la classe de fréquences et de la valeur des fréquences (art. 39, al. 2, LTC). On peut notamment déduire de ce dernier critère que la redevance de concession de radiocommunication sera moins élevée que dans le domaine des télécommunications. Le Conseil fédéral devra en tenir compte dans l'ordonnance d'exécution<sup>62</sup>.

Si l'on impose aux exploitants de services de radiodiffusion une obligation de redevance, il convient de tenir compte de certains cas particuliers (*al. 3<sup>bis</sup>*). Par exemple, l'obligation de payer une redevance de concession de radiocommunication ne doit pas compliquer outre mesure l'introduction de nouvelles technologies de transmission terrestres numériques (comme pour la diffusion numérique de la radio et de la télévision, avec le T-DAB+ ou le DVB-T). Le terme «nouvelles technologies» renvoie à l'art. 58 LRTV et doit être compris tel qu'il est défini dans cette disposition. Il est possible d'envisager une adaptation du montant de la redevance de concession, par exemple pour fournir par voie hertzienne terrestre des programmes radio/TV, nationaux ou étrangers, à la population des régions de montagnes et des régions périphériques.

La modification à l'*al. 3* se rapporte au fait que l'exonération de la redevance de concession est un privilège réservé aux programmes de radio et de télévision d'un concessionnaire.

<sup>62</sup> Ordonnance du 7 décembre 2007 sur les redevances et émoluments dans le domaine des télécommunications (OREDTE; RS **784.106**)

## 2.18

### Recours contre la concession de la SSR

Il appartient au Conseil fédéral d'octroyer la concession de la SSR (art. 25, al. 1, LRTV). Conscient qu'il s'agit là d'une décision de politique des médias très importante, le législateur en a attribué la compétence au Conseil fédéral (voir message relatif à la révision totale de la LRTV<sup>63</sup>). Se fondant sur ces bases légales, les décisions liées à la concession de la SSR ont toujours été rendues par le Conseil fédéral. Cette pratique, qui n'a jamais posé problème jusqu'ici, a été admise par le Tribunal fédéral<sup>64</sup>.

A l'exception de quelques cas, le Conseil fédéral n'est pas une autorité précédente autorisée du Tribunal administratif fédéral (art. 33 LTAF). Ses décisions ne peuvent en principe pas faire l'objet de recours. Afin de garantir néanmoins les voies de droit selon l'art. 29a Cst., l'art. 47, al. 6, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA<sup>65</sup>) prévoit une norme de délégation automatique. De par la loi, la compétence de rendre des décisions est transférée du Conseil fédéral au département compétent, pour autant que la possibilité de recourir auprès du Tribunal administratif fédéral ne soit pas exclue. L'art. 32 LTAF énonce les décisions contre lesquelles le recours est irrecevable. Il s'agit avant tout de décisions rendues dans des domaines qui nécessitent une décision politique (p. ex. l'énergie nucléaire [let. e], les concessions pour les maisons de jeu [let. h]) et qui relèvent à dessein de la compétence du Conseil fédéral. Vu leur nature surtout politique, ces décisions ne sauraient être réexaminées par un juge (message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale<sup>66</sup>).

Les décisions du Conseil fédéral liées à la concession de la SSR ne figurent pas parmi les exceptions énoncées à l'art. 32 LTAF. Contrairement à la volonté du législateur, et en dépit de la pratique, ceci sous-entend que l'art. 47, al. 6, LOGA s'applique aussi à la concession de la SSR; par conséquent que les décisions relatives à la concession sont rendues par le DETEC et que les recours auprès du Tribunal administratif fédéral sont recevables.

*Art. 32, al. 1, let. i*

Exceptions

Afin d'éviter d'éventuels malentendus, il est désormais expressément inscrit dans la loi (art. 32 LTAF) qu'il n'est pas possible de recourir devant un tribunal contre une décision du Conseil fédéral relative à la concession de la SSR (*al. 1, let. i*).

## 2.19

### Champ d'application de la loi sur l'égalité pour les handicapés

L'art. 3, let. e, LHand a été modifié dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2. Vu que les CFF sont désormais aussi soumis à l'obligation d'obtenir une concession pour leur infrastructure, le législateur a souhaité remplacer dans la loi le terme «Chemins de fer fédéraux suisses CFF»<sup>67</sup>. Ce faisant, le champ d'application a été

<sup>63</sup> FF **2003** 1425, 1500 et 1535

<sup>64</sup> Voir ATF 2A.369/2003 du 23 septembre 2003, consid. 1.1 ss

<sup>65</sup> RS **172.010**

<sup>66</sup> FF **2001** 4000 4185

<sup>67</sup> FF **2011** 857 ss, 902

réduit par inadvertance: le terme «entreprises concessionnaires» n'est plus compris de manière large, mais défini comme s'appliquant aux «entreprises titulaires d'une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer ou d'une concession de transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs»<sup>68</sup>. Les diffuseurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession (p. ex. la SSR) ont été involontairement exclus du champ d'application de la loi.

#### *Art. 3, let. e*    Champ d'application

En ce qui concerne l'application de la LHand, la proposition permet de rétablir le *statu quo* pour les entreprises titulaires d'une concession (*art. 3, let. e*).

### **3**                                    **Conséquences**

#### **3.1**                                    **Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1**                                **Conséquences financières**

Des procédures simplifiées sont prévues en ce qui concerne la redevance de radio-télévision; elles impliquent peu de dépenses supplémentaires (voir ci-dessus ch. 1.2.1 Grandes lignes du nouveau système de perception). Pour prélever la redevance auprès des ménages et des entreprises, le futur organe de perception se basera sur des données déjà disponibles pour les ménages ou fournies par l'AFC (accès aux registres cantonaux et communaux des habitants via la plateforme électronique de la Confédération Sedex; déclarations du chiffre d'affaires communiquées à l'AFC par les entreprises).

L'AFC va certainement devoir créer 17 postes supplémentaires à plein temps pour un coût annuel estimés à 2,3 millions de francs (voir ch. 3.1.2). L'impression et l'envoi des factures et des rappels entraîneront également un surcoût de 200 000 francs par année. L'AFC devra en outre déboursier entre 1,5 et 2 millions de francs pour mettre en place l'infrastructure nécessaire, notamment un système informatique performant. Ces coûts ne sont toutefois pas nouveaux, mais découlent du transfert à l'AFC de la perception de la redevance des entreprises. Autrement dit, ils ne seront plus à la charge de l'organe de perception. Par ailleurs, ils sont moins élevés que si la redevance des entreprises était perçue par l'organe chargé d'encaisser la redevance auprès des ménages (voir ci-dessus ch. 1.2.1 Perception de la redevance par l'organe de perception et l'AFC). La compensation versée à l'AFC pour ces dépenses supplémentaires provient du produit de la redevance, comme c'est déjà le cas actuellement avec l'indemnisation versée à l'OFCOM pour l'exécution de ses tâches de surveillance.

Pour l'administration fédérale, jusqu'alors exemptée de la redevance, la charge supplémentaire s'élèvera vraisemblablement à quelque 100 000 francs.

<sup>68</sup> RO 2012 5619

### **3.1.2 Conséquences sur le personnel**

L'AFC doit mettre en place les structures techniques et organisationnelles nécessaires pour pouvoir remplir l'ensemble des tâches relatives à la perception de la redevance des entreprises, soit la facturation, l'encaissement, les procédures de recours et la fourniture de renseignements. A cet effet, elle va devoir certainement créer 17 postes supplémentaires à plein temps pour un coût annuel estimés à 2,3 millions de francs. Les coûts sont couverts par le produit de la redevance; la création de ces postes supplémentaires n'a aucune incidence sur le budget. L'AFC n'aura toutefois pas besoin de ces nouveaux postes immédiatement après l'entrée en vigueur des dispositions révisées, car la perception de la redevance des entreprises ne débutera que lorsque le nouvel organe chargé de percevoir la redevance auprès des ménages sera désigné et opérationnel (voir ch. 5.4).

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Pour leurs investissements spécifiques consentis pour la transmission des données issues des registres des habitants, les cantons et les communes sont indemnisés par l'organe de perception, donc indirectement par le biais du produit de la redevance.

Dans le nouveau système, les collectivités publiques sont soumises à la même obligation que les entreprises. Toutefois, vu que la TVA ne s'applique à elles que de manière restreinte, la charge financière pour les cantons et les communes devrait être moins lourde que dans le système actuel.

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

La présente révision partielle entraîne notamment une libéralisation ainsi que des simplifications tant pour les diffuseurs radio/TV (abandon de la réglementation du temps de publicité quotidien, promotion efficace des nouvelles technologies, levée des restrictions en matière de diffusion) que pour les consommateurs (remboursement des excédents de la redevance, unification de la procédure de recours auprès de l'AIEP contre des contenus d'émissions et de contributions intégrées aux autres services journalistiques de la SSR).

L'obligation faite aux diffuseurs de programmes de télévision régionaux de sous-titrer leurs programmes engendre des besoins financiers supplémentaires minimales (évalués à 2 millions de francs par année), couverts par la redevance radio-télévision. Cette mesure répond dans le même temps aux besoins des malentendants.

Le passage de la redevance actuelle à un système non lié à la possession d'un appareil de réception décharge administrativement non seulement l'organe de perception, mais aussi les assujettis puisque l'obligation de s'annoncer disparaît. Il ne modifie pas la charge financière pour les ménages et les entreprises, sauf pour les ménages et les entreprises qui ne paient actuellement pas de redevance parce qu'ils ne disposent pas d'appareils capables de capter des programmes de radio ou de télévision. Malgré le plus grand nombre de ménages et d'entreprises assujettis, le changement de système permet d'abaisser les dépenses et les coûts liés à la perception de la redevance.

Aujourd'hui, Billag SA reçoit 53,6 millions de francs par année (TVA comprise) pour la perception de la redevance auprès des ménages et des entreprises. A l'avenir, les coûts annuels de l'organe de perception et de l'AFC devraient s'élever à 40 millions de francs. Les 53,6 millions de francs (TVA comprise) ci-dessus correspondent à la rémunération versée à Billag SA en 2012. La réduction des coûts découlant de l'introduction de la facturation annuelle de la redevance – en lieu et place de la perception trimestrielle – a produit ses premiers effets dès 2011. La rémunération s'élevait à 59,8 millions de francs (TVA comprise) en 2011 contre 60,6 millions de francs (TVA comprise) en 2010. Actuellement à hauteur de 4 millions de francs, les charges de l'OFCOM se réduiront à 3 millions de francs.

Dans l'ensemble, cette révision partielle n'a pas d'incidences essentielles sur la concurrence. Les modifications améliorent l'efficacité et la cohérence de l'exécution des réglementations existantes et tiennent compte des divers besoins dans le domaine de la radio et de la télévision.

#### **4 Liens avec le programme de la législature**

Le projet est mentionné dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>69</sup> et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>70</sup>.

#### **5 Aspects juridiques**

##### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

Le projet se fonde sur l'art. 93 Cst., lequel délègue à la Confédération la compétence de réglementer la radio et la télévision ainsi que les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques.

L'art. 93 de la Constitution ne se limite pas à déléguer à la Confédération une compétence législative étendue, il l'oblige également à veiller à ce que le mandat de prestations constitutionnel puisse être rempli et son financement garanti (avis de droit sur la nouvelle répartition du financement de la radiodiffusion en Suisse du point de vue constitutionnel, de Georg Müller et Peter Locher, daté du 13.11.2009, p. 11 et 16 s.)<sup>71</sup>. Ce faisant, la Confédération ne doit pas compromettre l'indépendance des diffuseurs de programmes (art. 93, al. 3, Cst.). Dans ce contexte, un financement par les ressources générales de la Confédération poserait problème, comme l'a déjà remarqué le Conseil fédéral en 1981, dans son message sur l'article consacré à la radio et à la télévision dans la Constitution<sup>72</sup>. Le Parlement s'est également dit défavorable à cette solution (voir la délibération du Conseil des Etats du 16 décembre 2010 relative à l'initiative parlementaire rejetée 09.411 Rickli «Transfert au Parlement de la compétence de décision pour les redevances radio et télévision»)<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> FF 2012 349 431 et 481

<sup>70</sup> FF 2012 6667 6673

<sup>71</sup> [www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/](http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/)

<sup>72</sup> FF 1981 II 849

<sup>73</sup> BO 2010 E 1347

La qualification juridique de la redevance prévue dans les catégories de redevances habituelles est rendue difficile, car il ne s'agit ni d'une taxe classique ni d'une simple taxe causale. Hormis des éléments d'un impôt à affectation obligatoire, elle présente aussi les caractéristiques d'une redevance d'usage et d'une contribution. Dans l'avis de droit Müller/Locher, elle est considérée comme une redevance répercutant des frais. Quoi qu'il en soit, il est déterminant que la Confédération, sur la base de l'art. 93 Cst., est habilitée à percevoir une redevance indépendante de la possession d'un appareil (avis de droit Müller/Locher, p. 20).

Pour mettre en place une redevance indépendante de la possession d'un appareil de réception, le législateur doit respecter les principes de l'universalité et de l'égalité en matière de prélèvement. En prévoyant des exceptions pour certaines catégories de ménages et d'entreprises, il tient compte de différences effectives. La volonté de réglementer les différents cas d'espèce de façon différenciée est limitée par l'exigence de la praticabilité (applicabilité, économie de la gestion). C'est notamment le cas pour une activité de masse comme la perception d'une redevance auprès de millions d'assujettis; dans de tels cas, le Tribunal fédéral a admis que des règles schématiques étaient inévitables (voir, par exemple, l'ATF 2C\_359/2009 du 6 octobre 2009, consid. 3.2).

## 5.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec les obligations de la Suisse au niveau des accords internationaux et de sa participation à des organisations internationales. Il respecte notamment les exigences, contraignantes pour la Suisse, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>74</sup> et tient compte de la liberté d'expression (art. 10 CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'obligation de payer une redevance pour la réception de programmes de radio et de télévision était conforme à la convention<sup>75</sup>.

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE ne contiennent aucune obligation quant à la manière d'organiser le financement du service public à la radio et à la télévision. Tel est le cas notamment de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels (SMA)<sup>76</sup>, dont les dispositions revêtent, du moins en partie, une certaine importance pour la Suisse dans le cadre de l'accord MEDIA<sup>77</sup>. La directive régit entre autres la libre retransmission des médias audiovisuels et les obligations correspondantes (protection des mineurs, promotion des œuvres européennes, prescriptions minimales sur la communication audiovisuelle commerciale); elle ne contient en revanche aucune disposition sur la recevabilité ou sur le montant de la redevance de financement de la radiodiffusion.

<sup>74</sup> RS 0.101

<sup>75</sup> Voir décision de recevabilité de la CEDH n° 33/04 «Faccio c. Italie» du 31.3.2009.

<sup>76</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services des médias audiovisuels (directive sur les services de médias audiovisuels), JO L 95 du 15.4.2010, p. 1

<sup>77</sup> Voir à ce propos le message du 21 septembre 2007 portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme MEDIA de l'UE pour les années 2007–2013 (FF 2007 6313, notamment ch. 2.3) ainsi que le message additionnel (FF 2008 8165).

Les prescriptions de la Commission européenne sur les aides d'Etat pour les services publics de radiodiffusion ne découlent pas de la législation de l'UE régissant le secteur audiovisuel, mais des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>78</sup> relatives à la politique de concurrence et aux services d'intérêt économique général (art. 106 à 108 TFUE)<sup>79</sup>. La Suisse satisfait à ces exigences bien qu'elles ne soient pas contraignantes pour elle. Le système suisse garantit la transparence exigée dans le droit de l'UE. En Suisse, le service public à la radio et à la télévision est clairement défini comme un service d'intérêt économique général. Les diffuseurs concernés (la SSR et les diffuseurs privés titulaires d'une concession) sont expressément chargés d'un mandat de droit public et soumis à une surveillance régulière de l'utilisation des ressources publiques ainsi que du respect de leur mandat de droit public (mandat de prestations).

Le projet ne contient aucune disposition entraînant une inégalité de traitement des ressortissants des Etats contractants ou liée à la nationalité des personnes physiques.

### 5.3 Délégation de compétences législatives

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les grandes lignes de la réglementation, pour autant que celle-ci ne porte pas gravement atteinte à la situation juridique des particuliers, doivent être contenues dans la loi formelle elle-même. Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (art. 36, al. 1, Cst.). Les atteintes moins graves peuvent être réglementées à l'échelon de l'ordonnance<sup>80</sup>.

Des compétences législatives ont été déléguées au Conseil fédéral dans les domaines suivants:

- portée de l'obligation de sous-titrer des émissions à l'intention des malentendants (art. 7, al. 4, LRTV);
- fixation de la durée et de la portée de l'obligation de conserver des contributions intégrées aux autres services journalistiques de la SSR (art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, LRTV);
- exceptions à la limitation à deux concessions de radio et de télévision par diffuseur (règle 2+2) dans le but de promouvoir les nouvelles technologies de diffusion (art. 44, al. 3, LTRV);
- définition du cercle des ayants droit ainsi que des conditions et de la durée de la contribution allouée aux nouvelles technologies (art. 58, al. 5, LRTV);
- réglementation de la périodicité et de l'exigibilité de la redevance (art. 68, al. 4, LRTV);
- fixation du montant de la redevance des ménages et des entreprises (art. 68a, al. 1, LRTV);

<sup>78</sup> JO C 115 du 9.5.2008, p. 47

<sup>79</sup> Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, JO C 257 du 27.10.2009, p. 1

<sup>80</sup> Voir ATF 128 I 113, consid. 3c p. 122

- définition des données que l'organe de perception acquiert pour remplir ses tâches en lien avec la perception de la redevance des ménages (art. 69*d*, al. 6, LRTV);
- fixation d'un chiffre d'affaires minimum pour l'assujettissement des entreprises au paiement de la redevance (art. 70 LRTV);
- fixation du montant des excédents de la quote-part qui sont remboursés aux assujettis (art. 109*a*, al. 2, LRTV);
- Dispositions transitoires pour l'introduction de la redevance pour la radio et la télévision (art. 109*b*, al. 1, 4 et 5, LRTV);
- réduction de la redevance de concession de radiocommunication pour la diffusion de programmes de radio et de télévision (art. 39, al. 3<sup>bis</sup>, LTC).

La justification de ces délégations découlent essentiellement de l'évolution rapide de la radiodiffusion et des télécommunications, qui entraîne une relative incertitude quant aux problèmes futurs et à la nécessité de légiférer en la matière. Le règlement des modalités est délégué au Conseil fédéral qui peut prévoir des solutions appropriées dans l'ordonnance et tenir compte du dynamisme considérable de l'évolution technologique, sociale et économique. Les explications relatives aux différentes dispositions reviennent plus en détail sur les motifs (voir ci-dessus ch. 2).

La délégation de la possibilité de prévoir des dérogations à l'obligation de payer la redevance de concession de radiocommunication pour la diffusion de programmes de radio et de télévision ne pose pas de problèmes de légalité. Pour les personnes assujetties, la charge financière ne sera pas plus grande; au contraire, elle se trouvera allégée.

## **5.4 Période transitoire pour la redevance radio-télévision**

L'introduction du nouveau système de redevance radio/TV nécessite un certain laps de temps après l'entrée en vigueur de la présente révision. En effet, la procédure d'octroi au cours de laquelle le nouvel organe de perception sera défini, en application de l'art. 69*d*, al. 1, ne peut être ouverte qu'après l'entrée en vigueur des dispositions légales révisées. La procédure d'attribution et la mise en place de l'organe de perception devraient prendre au moins deux ans. D'ici là, le système actuel de redevance de réception est maintenu, selon les art. 68 à 70 de la LRTV en vigueur. L'actuel organe de perception poursuivra donc ses activités durant la période de transition et le DETEC prolongera le contrat signé avec celui-ci. Se fondant sur les normes de délégations à l'art. 109*b* et au ch. III, al. 2, de la modification de loi, le Conseil fédéral réglementera la période de transition et fixera la date à laquelle le nouveau système de perception de la redevance sera mis en œuvre.

## Articles de la révision et renvoi aux explications y relatives dans le message

Articles	Notes marginales	Page dans le message <sup>81</sup>
<i>Loi sur la radio et la télévision (LRTV)</i>		
2	Définitions	41
3a		46
5a	Exigences minimales quant au contenu des autres services journalistiques de la SSR	42
6	Autonomie	43
7	Autres exigences imposées aux diffuseurs de programmes de télévision	47
11	Insertion et durée de la publicité	48
17	Obligation de renseigner	49
20	Enregistrement et conservation des émissions ainsi que des contributions destinées aux autres services journalistiques de la SSR	43
35	Utilisation des ressources financières	*
38	Principes	50
40	Quote-part de la redevance	53
41	Obligations des concessionnaires ayant droit à une quote-part de la redevance	*
44	Conditions d'octroi de la concession	55/56
52	Restrictions	50
54	Fréquences des programmes	57
58	Encouragement de nouvelles technologies de diffusion	58
68	Principe	25
68a	Montant de la redevance et clé de répartition	25/47
69	Dispositions générales	26
69a	Ménages privés: assujettissement à la redevance	26
69b	Exonération de la redevance pour les ménages	28

<sup>81</sup> Les dispositions signalées par une étoile ont uniquement fait l'objet d'une adaptation terminologique exigée par le changement de système de financement de la radio et de la télévision et ne sont pas expliquées spécifiquement dans le message.

Articles	Notes marginales	Page dans le message
69c	Ménages collectifs	29
69d	Perception de la redevance des ménages	30
69e	Tâches et compétences de l'organe de perception	31
69f	Traitement des données par l'organe de perception	32
69g	Acquisition des données sur les ménages	33
70	Assujettissement des entreprises	34
70a	Perception de la redevance des entreprises	36
70b	Exigibilité et exécution	37
70c	Rapport de l'AFC	38
70d	Obligation de garder le secret et traitement des données	38
71		*
74	Mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions	60
80	Organisation	60
83	Tâches	44
86	Principes	44
89	Généralités	44
90	Sanctions administratives	44/62
91	Organes de médiation	44
92	Réclamation	44
94	Qualité pour agir	44
95	Délai et forme de la plainte	44
97	Décision	44
99		30
101	Contraventions	38
102	Compétence et procédure	*
104	Accords internationaux	62
109a	Excédents après répartition de la quote-part de la redevance	53
109b	Introduction de la redevance radio-TV	38

Articles	Notes marginales	Page dans le message
<i>Loi sur la TVA (LTVA)</i>		
18	Principe	40
25	Taux de l'impôt	40
75	Entraide administrative	40
<i>Loi sur les télécommunications (LTC)</i>		
39	Redevances de concession de radiocommunication	63
<i>Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)</i>		
32	Exceptions	64
<i>Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)</i>		
3	Champ d'application	65

## **Systèmes de redevance non retenus**

Pour établir le présent modèle d'une redevance pour tous les ménages et les entreprises, indépendante des appareils de réception, le Conseil fédéral a examiné diverses solutions de remplacement à l'actuel système de perception. Hormis le fait que le mandat du Parlement exigeait expressément, par la motion 10.3014, l'élaboration d'un tel modèle, les autres solutions se sont avérées moins adéquates. Certaines sont décrites ci-après, de même que les raisons pour lesquelles elles ont été rejetées.

### **1. Financement via le budget de la Confédération par le biais d'un relèvement de la TVA**

L'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (de 0,5 % environ) entraînerait une modification de la Constitution. Dès lors, un nouveau système de redevance ne pourrait se réaliser dans un délai raisonnable, vu la durée de la procédure législative, référendum obligatoire compris. En outre, un financement par le biais de la TVA aurait pour conséquence que la radiodiffusion serait financée par le budget de la Confédération. Or, étant donné que la radio et la télévision sont indépendantes de l'Etat, une telle solution n'est pas sans risques car les débats relatifs au budget pourraient avoir une influence indirecte sur le contenu des programmes financés. Enfin, un relèvement de la TVA n'est pas opportun, également d'un point de vue de politique financière. Les inconvénients de ce mode de financement l'emportent sur son avantage, à savoir le fait qu'il permet de renoncer à une procédure propre d'encaissement.

### **2. Financement par le budget de la Confédération ou par le produit de l'impôt fédéral direct**

En dépit des coûts effectifs moins élevés de ce système par rapport aux autres solutions, il s'avère au final sensiblement plus cher que l'ancien à cause de la disposition constitutionnelle en vertu de laquelle 17 % du produit revient aux cantons à titre de dédommagement pour les dépenses engagées (aujourd'hui 4,5 % des recettes). En raison des particularités de l'impôt fédéral direct (exonération des petits revenus et des hauts revenus via le taux maximal d'imposition), ce système touche un cercle nettement moins important de ménages et de personnes physiques que les autres systèmes étudiés, le système actuel compris. En outre, il comporte l'inconvénient que les personnes morales ne peuvent pas être taxées, vu que le taux maximal d'imposition prévu par la Constitution s'applique déjà dans ce cas. Dans ce système, le produit issu de la redevance apparaît dans les comptes de l'Etat, comme cela serait le cas dans un financement par un relèvement de la TVA (voir ci-dessus). Le risque est alors qu'il pourrait y avoir une influence politique indirecte, via le budget, sur les programmes financés par la redevance, ce qui serait problématique au regard de l'indépendance de la radio et de la télévision garantie par la Constitution.

### **3. Redevance par personne et par entreprise, perçue avec l'impôt fédéral direct**

Parallèlement à l'impôt fédéral direct, un certain montant absolu est prélevé à titre de redevance séparée à chaque adulte et entreprise soumis pour l'année considérée à l'impôt fédéral direct. Ce système de redevance introduirait une modification du fait générateur de l'assujettissement des personnes physiques: au lieu d'être perçue

comme jusqu'ici par ménage, cette redevance serait prélevée par adulte (payant effectivement des impôts). La redevance touche un cercle de personnes beaucoup plus restreint que le modèle actuel: environ 70 % des personnes physiques et 45 % des entreprises seraient assujetties à la redevance. Les ménages comptant plusieurs adultes paieraient davantage qu'aujourd'hui. Le principal inconvénient de ce modèle réside dans les coûts supplémentaires significatifs entraînés pour l'enregistrement et la perception de la redevance, du fait de l'organisation fortement fédéraliste et hétérogène des cantons pour la perception des impôts fédéraux directs. Et ce, même si, à première vue, les dépenses supplémentaires résultant de l'alignement sur les processus de l'impôt fédéral direct ne devraient a priori pas être très importantes. Le rattachement au système fiscal d'une redevance séparée engendre néanmoins de nombreuses incompatibilités. L'élimination de ces dernières exige non seulement une énorme implication de la part de tous les cantons et de nombreuses communes – obligés de modifier leur organisation –, mais aussi une charge de travail supplémentaire durable en termes d'exécution. De plus, la charge de travail augmenterait du fait des conditions spécifiques de l'exonération de la redevance. Les compétences nécessaires devraient être mises en place au sein de chaque administration cantonale ou communale concernée. Par ailleurs, les contribuables risquent de ne pas être tous traités de manière égale vu que chaque canton et de nombreuses communes appliquent leurs propres règles, potentiellement différentes, en termes de conditions d'exonération. Il est probable que, selon la composition de ce système, le dédommagement des cantons pourrait atteindre le même niveau que dans le système prévoyant un relèvement de la TVA (où les cantons reçoivent 17 % du produit de la redevance; voir ci-dessus).

#### **4. Redevance par ménage et par entreprise avec principe de la déclaration de non-possession**

Ce système part du principe que chaque ménage et chaque entreprise sont *a priori* assujettis à la redevance, à moins qu'ils n'établissent une déclaration de non-possession. Pour demander sa radiation, un ménage ou une entreprise doit déclarer par écrit ne pas posséder d'appareil de radio ou de télévision à une certaine date de référence. La vraisemblance de cette déclaration pourra être vérifiée par les instances compétentes. Le principal inconvénient de ce système est que l'obligation de payer la redevance reste couplée à l'appareil de réception. Les problèmes évoqués pour les appareils multifonctionnels – qui ont motivé le changement de système – se posent également avec ce système. En outre, il faudrait maintenir les contrôles de la possession d'appareils de réception dans les ménages et les entreprises. S'ajoute un autre inconvénient, de nature pratique. Lorsqu'une personne fait une cessation et déclare qu'elle ne possède pas d'appareil de réception, il s'agit uniquement de la situation à un moment donné. La personne concernée peut tout à fait acquérir un appareil dès le lendemain ou remettre en marche un appareil mis hors service. Il faudrait, dans ces cas-là, introduire parallèlement une obligation de s'annoncer, ce qui réduit du coup le gain d'efficacité par rapport au système actuel. En comparaison, les avantages ne seraient donc pas significatifs.

#### **5. Taxe par appareil de réception**

Le produit global issu d'une taxe prélevée sur chaque appareil de réception vendu serait difficilement calculable à l'avance et varierait d'une année à l'autre. La question de savoir quel appareil serait assujéti à cette taxe serait délicate à trancher étant donné l'évolution technologique. En outre, cette taxe entraînerait une augmentation

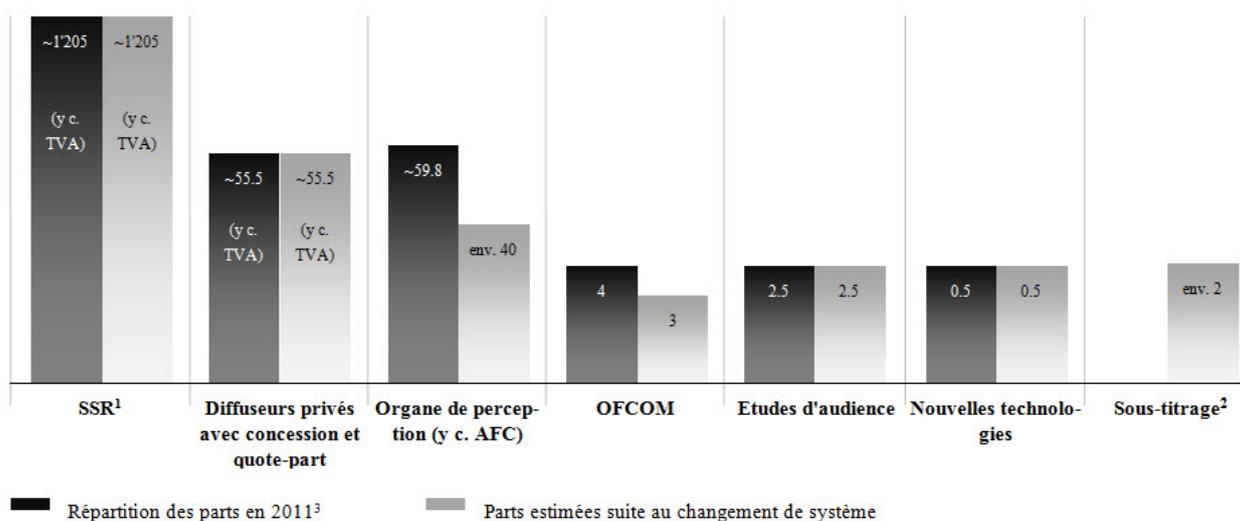
massive du prix des appareils en Suisse, et les clients se tourneraient alors vers des commerçants à l'étranger.

#### **6. Taxe pour le consommateur-payeur (paiement à l'émission ou *pay per view*)**

Une taxe reposant sur la consommation horaire effective de programmes de radio et de télévision requiert des investissements techniques et administratifs trop lourds pour la prise en compte de chaque mode d'utilisation (en particulier autoradio, réception mobile sur téléphone portable ou ordinateur portable). Si seules étaient considérées les utilisations plus faciles à vérifier (réception stationnaire), il en résulterait un déplacement indésirable de la consommation vers des modes d'utilisation non recensés. Si seule était recensée l'utilisation des programmes du service public financés par la taxe, cela inciterait les consommateurs à éviter ces derniers, ce qui n'est pas le but non plus. Il y aurait une distorsion dramatique de la concurrence au détriment des programmes du service public et en faveur des diffuseurs étrangers, car la consommation de tels programmes serait grevée d'une taxe à laquelle les concurrents à l'étranger ne seraient pas soumis. Dans tous les cas, le produit global de la taxe ne pourrait pas être évalué à l'avance et serait soumis à des fluctuations annuelles. Enfin, le problème de la protection des données ressortant d'un tel système ne devrait pas être sous-estimé non plus.

## Effets du changement de système sur la répartition des parts de la redevance

Chiffres de 2011 (en millions de francs)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Pour les besoins de la présentation, la taille des colonnes ne correspond pas à la proportion effective des parts allouées.

<sup>2</sup> Le financement du sous-tirage par le produit de la redevance est nouveau et n'est pas consécutif au changement de système.

<sup>3</sup> Le produit total de la redevance (TVA comprise) s'est monté en 2011 à 1336 millions de francs. Cette année, 10 millions ont été investis pour couvrir les coûts initiaux du passage à la facturation annuelle (dépense unique). Afin de pouvoir comparer les chiffres, ce montant n'a pas été pris en considération.