

**Rapport explicatif
concernant la modification de la loi fédérale
sur la radio et la télévision (LRTV)**

du ...

Projet du 10 avril 2012

Table des matières

1 Grandes lignes du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Redevance radio-télévision	5
1.1.2 Révision nécessaire	5
1.2 Demande de nouvelle réglementation	6
1.2.1 Redevance radio-télévision	6
1.2.1.1 Le système actuel de perception de la redevance en bref	6
1.2.1.2 Problèmes rencontrés avec le système actuel	7
1.2.1.3 Avantages d'une redevance non liée à la possession d'un appareil de réception	8
1.2.1.4 Grandes lignes du nouveau système de perception	9
1.2.1.4.1 Redevance par ménage	9
1.2.1.4.2 Redevance acquittée par les entreprises	10
1.2.1.5 Montant de la redevance	11
1.2.1.6 Organe de perception	13
1.2.1.7 Solutions écartées	14
1.2.2 Autres champs de réglementation	15
1.2.2.1 Réglementation des compétences	15
1.2.2.2 Conditions d'octroi des concessions	16
1.2.2.3 Financement de la radio et de la télévision	16
1.2.2.4 Droits et obligations des diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession	16
1.2.2.5 Autres modifications	17
2 Explications article par article	17
2.1 Redevance radio-télévision	17
2.1.1 Généralités	17
2.1.2 Redevance par ménage	21
2.1.3 Redevance acquittée par les entreprises	26
2.1.4 Dispositions pénales	28
2.2 Surveillance des autres services journalistiques de la SSR	28
2.2.1 Transfert des compétences de l'OFCOM à l'AIEP	28
2.2.2 Modifications nécessaires	29
2.3 Indépendance de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat	33
2.4 Prise en compte des besoins des personnes handicapées	34
2.5 Limitation de la durée quotidienne de la publicité	35
2.6 Obligation de renseigner	36
2.7 Restriction de diffusion pour les diffuseurs de programmes TV titulaires d'une concession et bénéficiant d'une quote-part de la redevance	37
2.8 Quote-part pour les diffuseurs radio/TV privés	38
2.8.1 Quote-part de la redevance non distribuable	38
2.8.2 Réglementation proposée	40
2.8.3 Postulat Bieri (10.4032)	41

2.9	Condition d'octroi de la concession: ne pas mettre en péril la diversité des opinions et de l'offre	42
2.10	Restriction sur le nombre des concessions de radio-télévision ("règle du 2+2")	43
2.11	Compétence en matière de gestion des fréquences	44
2.12	Promotion des nouvelles technologies	45
2.13	Organisation de la Fondation pour les études d'audience	46
2.14	Compétences de l'AIEP en matière de sanctions	47
2.15	Compétences en matière de conclusion d'accords internationaux	48
2.16	Redevance de concession de radiocommunication	49
3	Conséquences	50
3.1	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	50
3.2	Conséquences pour l'économie	50
4	Liens avec le programme de la législature	51
5	Aspects juridiques	51
5.1	Constitutionnalité et légalité	51
5.2	Délégation de compétences législatives	52
5.3	Période transitoire pour la redevance radio-télévision	53
	Annexe I: Systèmes de redevance non retenus	54
	Annexe II : Flux financier dans le système actuel et dans le nouveau système de redevance radio-télévision	57

Rapport

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 tous les ménages et 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 2011¹. 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 souhaite aussi exempter les petites entreprises. Plus d'informations au chapitre. 1.2.1.3.

1.1.2 Révision nécessaire

La loi totalement révisée du 24 mars 2006 (LRTV²) et l'ordonnance d'exécution fédérale du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV³) sont entrées en vigueur le 1^{er} 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 LRTV⁴. 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 réglementées par la LRTV. Neuf 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.

¹ 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

² RS 784.40

³ RS 784.401

⁴ FF 2003 1425 ss

1.2 Demande de nouvelle réglementation

1.2.1 Redevance radio-télévision

1.2.1.1 Le système actuel de perception de la redevance en bref

Aujourd'hui, les ménages ou 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. Ils 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 institutions, les bénéficiaires de prestations annuelles complémentaires à l'AVS ou à l'AI et les représentations diplomatiques. 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 francs par ménage; selon le type d'entreprises, elle varie entre 612 et 1407 francs par succursale⁵. Fin 2010, on dénombrait 2,8 millions de ménages et 100 000 entreprises annoncés en Suisse⁶; le produit total de la redevance était de 1,313 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 respectivement 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 technologies⁷.

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 fédérale en 1984, l'article sur la radio et la télévision (actuel art. 93 Cst.⁸) 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'une démocratie directe n'est pas concevable aujourd'hui sans un système de radiodiffusion efficace. Il s'agit d'un mandat public défini démocratiquement, dont l'exécution profite directement ou indirectement à tous, c'est-à-dire aussi aux personnes qui consomment rarement ou

⁵ Certaines entreprises versent chaque année un montant à 6 chiffres au titre de la redevance de réception.

⁶ Fin 2010, 2 813 872 ménages étaient annoncés pour la réception de programmes de radio et 2 850 464 pour la réception de programmes de télévision; en ce qui concerne les entreprises, les chiffres se montaient à 99 027, respectivement à 33 946.

⁷ 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 <http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/index.html?lang=fr>)

⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101

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 2010 615 millions de francs nets de recettes publicitaires, soit moins de la moitié du produit de la redevance de réception encaissé cette année-là⁹.

1.2.1.2 Problèmes rencontrés avec le système actuel

De nos jours, est soumise à l'obligation de payer la redevance toute personne disposant d'un appareil de réception prêt à fonctionner. 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 acceptation consensuelle est de plus en plus remise en cause par l'évolution de la technologie des appareils de réception 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 radio-diffusion 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 transformer facilement un grand nombre d'appareils en récepteurs de programmes radio/TV. Aujourd'hui, les nouveaux appareils sont généralement multifonctionnels (p. ex. radio-réveil, GPS avec réception radio, téléphone mobile avec réception radio et/ou télévision, 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 l'internet. C'est dans le domaine de l'internet que la convergence est la plus prononcée: les services, les applications et les appareils (ordinateurs, ordinateurs portables, netbooks, PDA, Smartphone) 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.

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 redevance 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

⁹ Recettes des fenêtres publicitaires suisses dans les programmes étrangers comprises (Source: Fondation Statistique Suisse en Publicité)

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. Le système actuel laissera donc toujours place à un certain 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. 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.

1.2.1.3 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)¹⁰.

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:

- 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;

¹⁰ 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° 7.

- 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, la démocratie directe a besoin de la radio et de la télévision et ne pourrait plus guère fonctionner sans l'apport de ces médias. 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 prestations bénéficient aussi aux personnes qui ne consomment jamais de programmes suisses. Avec le système de perception de la redevance non lié à la possession d'un appareil de réception, chacun contribue donc au financement de ces prestations.

1.2.1.4 Grandes lignes du nouveau système de perception

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 ampleur¹¹.

1.2.1.4.1 Redevance par ménage

Comme dans le système actuellement en vigueur, la future redevance est facturée aux ménages, pas aux personnes individuelles. Elle est perçue annuellement auprès de chaque ménage. La perception est subordonnée à la loi sur l'harmonisation de registres (LHR)¹². 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 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 – en principe une fois par année – sur la base des informations fournies par les autorités préposées au registre. 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.

¹¹ Jugement du Tribunal fédéral 2A.393/2002 du 23 juin 2003, consid. 2.5

¹² RS 431.02

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 pourront être exonérées sur demande. En 2010, cette mesure concernait 228 000 ménages¹³. 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.

En vertu des obligations internationales de la Suisse, les personnes étrangères en service diplomatique continuent à être exemptées du paiement de la redevance.

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

1.2.1.4.2 Redevance acquittée par les entreprises

Les entreprises aussi ne seront plus soumises à l'obligation d'annoncer les appareils de réception. Dans le nouveau projet, la redevance est liée au chiffre d'affaires global de l'entreprise. Alors que le calcul de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne repose que sur le chiffre d'affaires imposable, le chiffre d'affaires global comprend aussi les revenus non imposables¹⁴; il concerne l'ensemble des activités économiques d'une entreprise. Dans le cadre de la perception de la TVA, les entreprises communiquent aussi leur chiffre d'affaires global à l'Administration fédérale des contributions (AFC). Dans le cadre de la redevance radio-télévision, le chiffre d'affaires global sert de critère pour déterminer la taille d'une entreprise.

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 a fixé cette limite à 500 000 francs dans l'ORTV, ce qui correspond aux dispositions de la nouvelle loi sur la présentation des comptes, laquelle oblige les entreprises à tenir une comptabilité dès ce montant. Sur cette base, 140 000 entreprises (sur un total de 330 000 enregistrées dans les registres de la TVA) seraient soumises au paiement de la redevance¹⁵. Etant donné que les plus petites des quelque 500 000 entreprises établies en Suisse se situent en dessous du seuil limite pour l'exonération de la TVA¹⁶, avec une limite de 500 000 francs, moins de 30% de toutes les entreprises devront encore s'acquitter de la redevance radio et télévision. L'intention est en effet d'exonérer de la redevance les entreprises familiales ainsi que les petites structures. La motion 10.3014 exige d'ailleurs explicitement 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 propriétaires de ces petites entreprises, souvent gérées dans un cadre familial, soient contraints de payer à la fois la redevance pour les ménages et celle pour les entreprises. Les admi-

¹³ Actuellement, 300 000 personnes touchent des prestations complémentaires annuelles en sus de l'AVS ou de l'AI. Un quart d'entre elles vivent en institutions (et ne seront plus soumises à l'avenir à la redevance individuelle des ménages).

¹⁴ Sont notamment exonérés de la TVA les revenus provenant des domaines de la santé, de la prévoyance sociale, de la formation, de la culture, du transfert d'argent et de capitaux, des assurances.

¹⁵ Source: statistiques de l'OFS relatives à la TVA pour l'année 2008

¹⁶ Les entreprises présentant un chiffre d'affaires imposable inférieur à 100 000 francs (ou inférieur à 150 000 francs pour les institutions d'utilité publique et les associations sportives ou culturelles sans but lucratif, dirigées à titre honorifique) ne sont pas soumises à la TVA.

nistrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes sont traitées de la même manière que les entreprises privées. Les collectivités publiques ne sont tenues de s'acquitter de la TVA que lorsqu'elles atteignent un certain chiffre d'affaires minimum pour des prestations fournies à des tiers autres que des collectivités publiques.

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. La taille de l'entreprise peut entrer en ligne de compte (voir chapitre 1.2.1.5 concernant les catégories tarifaires). L'actuel système de redevance pour les entreprises est également échelonné, mais selon d'autres critères. D'une part, une entreprise paie aujourd'hui une redevance complète pour chacune de ses filiales; d'autre part, le montant de la redevance varie selon la nature et l'étendue de l'utilisation des appareils de réception. Or, ces critères ne s'appliqueront plus puisque le nouveau système se réfère à la TVA et supprime tout lien avec la possession d'un appareil de réception.

La redevance des entreprises sera perçue et encaissée sur la base des données fournies annuellement par l'AFC à l'organe de perception, à savoir le nom, l'adresse et la catégorie tarifaire – déterminée selon le chiffre d'affaires réalisé l'année précédente – de chaque entreprise concernée. Sur la base de ces informations, l'organe de perception envoie la facture aux entreprises. L'OFCOM fait office d'instance de surveillance et de recours.

La nouvelle redevance simplifie grandement le travail administratif, non seulement de l'organe 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 général d'allégement administratif exprimé par l'économie.

1.2.1.5 Montant de la redevance

Le changement de mode de perception n'entraîne pas de hausse – intentionnelle ou automatique – du montant de la redevance radio-télévision. La question de savoir si les recettes doivent être augmentées ou diminuées relève d'une décision politique (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, 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 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 doit 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.

Composés d'un nombre nettement plus élevé de personnes que les ménages privés, les ménages collectifs (homes de personnes âgées, hôpitaux, internats, etc.) constituent un cas à part. Pour les ménages collectifs, le Conseil fédéral déterminera un tarif spécifique, échelonné selon le nombre de résidents. Les ménages collectifs devraient donc payer une redevance plus élevée que les ménages privés. Par contre, les membres d'un ménage collectif seront moins mis à contribution, car ils ne seront plus tenus de payer individuellement de 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, chapitre 1.2.1.4.2). Le Conseil fédéral définit les catégories tarifaires et les tarifs appliqués dans l'ORTV. Il propose six catégories, avec les barèmes suivants¹⁷:

<i>Catégorie tarifaire</i>	<i>Chiffre d'affaire (Fr.)</i>	<i>Nombre d'entre- prises</i>	<i>Montant par année (Fr.)</i>
1	500 000 – 1 Mio	51 468	400
2	1 – 5 Mio	65 259	1000
3	5 – 20 Mio	17 910	2500
4	20 – 100 Mio	5796	6300
5	100 Mio – 1 Mrd	1769	15 600
6	Plus de 1 Mrd	353	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 francs). Par conséquent, les plus petites des entreprises non exonérées ne subissent qu'une augmentation modeste. A première vue, les montants correspondant aux catégories les plus élevées peuvent paraître importants. Toutefois, il ne faut pas oublier que les entreprises qui disposent de beaucoup de filiales – grands distributeurs, banques, magasins, poste – paient déjà une redevance correspondant à ces montants. Aujourd'hui, certains grands distributeurs doivent même verser chaque année une somme à six chiffres à l'organe de perception.

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, plus d'entreprises devraient s'acquitter en effet d'une

¹⁷ Source: statistiques de l'OFS relatives à la TVA pour l'année 2008

contribution financière¹⁸. A l'inverse, si les entreprises étaient toutes 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.

1.2.1.6 Organe de perception

La redevance est perçue par une société indépendante, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Le mandat 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 communication (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.

Contrairement au système en vigueur, l'organe de perception ne pourra pas exercer d'autres activités que les tâches légales en lien avec 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 il 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 fournies par les entreprises. Le futur organe de perception pourrait difficilement remplir cette tâche annexe car, pour des raisons liées à la protection des données, il ne doit pas employer à d'autres fins les données obtenues dans le cadre de son mandat de perception.

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.

Variante: Perception et encaissement de la redevance auprès des entreprises par le biais l'Administration fédérale des contributions

Le présent projet de loi et les explications préconisent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, un système de perception de la redevance (auprès des ménages comme auprès des entreprises) par un organe de perception indépendant.

Si la redevance des entreprises repose sur la TVA, il serait envisageable de

¹⁸ En 2010, le montant total des redevances de réception facturées par Billag SA aux entreprises atteignait 35 millions de francs. Selon les indications de Billag SA, sur le total des entreprises théoriquement *assujetties*, seules 46% avaient versé leur dû pour la réception des programmes de radio et 35% pour la réception de programmes de télévision fin 2010.

demander à l'AFC de la percevoir et de l'encaisser. Avec cette variante, l'activité de l'organe de perception se limite à la redevance pour les ménages. L'assujettissement ou l'exonération des entreprises ainsi que la fixation du montant et la définition des catégories tarifaires sont réglées selon les mêmes modalités que celles exposées dans le présent projet. La surveillance et les voies de droit sont définies conformément aux dispositions en vigueur dans la loi sur la TVA.

En évitant la mise en place de passerelles entre l'organe de perception et l'AFC, cette variante augmente l'efficacité de l'encaissement auprès des entreprises. Plusieurs éléments plaident en faveur de cette solution. D'une part, l'AFC entretient des relations réglementées par la loi avec toutes les entreprises potentiellement assujetties à la redevance et encaisse d'ores et déjà la TVA auprès de celles-ci. D'autre part, aucune donnée concernant les entreprises ne serait traitée par un organe tiers.

En conséquence, les participants à la consultation sont invités à se prononcer sur la question suivante:

En ce qui concerne les entreprises, quel mode de perception et d'encaissement de la redevance préférez-vous?

- a) L'organe de perception encaisse la redevance auprès des entreprises sur la base des données fournies par l'AFC (*solution correspondant au présent projet et aux explications*).
- b) L'AFC encaisse elle-même la redevance auprès des entreprises (*variante; ne figure pas dans le présent projet*).

1.2.1.7 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 chapitre 1.2.1.3 ainsi que l'annexe I).

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 assujetti paie donc aujourd'hui déjà une "contribution de solidarité" de 35 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 assujetti. 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

1.2.2.1 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 chapitre 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 chapitre 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 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 chapitre 2.11.

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 demander à l'OFCOM de prononcer une sanction. Voir ci-dessous chapitre 2.14.

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 télécommunications¹⁹ (art. 64 LTC). Voir ci-dessous chapitre 2.15.

1.2.2.2 Conditions d'octroi des concessions

L'octroi d'une concession pour la diffusion d'un programme de radio ou de télévision local ou régional ne doit pas mettre en péril la diversité des opinions et de l'offre. Les expériences réalisées lors de l'attribution des concessions de diffusion depuis 2007 ont montré que la vérification de cette condition nécessite beaucoup de temps (jusqu'à deux ans) et alourdit la procédure. En outre, cette condition pourrait compliquer l'exécution du mandat de prestations qui, du point de vue du Parlement, prime sur la concentration des médias; elle pourrait de même empêcher l'octroi d'une concession dans les petites régions ne comprenant qu'une entreprise de médias. Par conséquent, il convient de supprimer cette condition d'octroi des concessions. Les risques de concentration des médias sont faibles puisque l'on dispose d'autres instruments efficaces pour lutter contre cette tendance (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 chapitre 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 devrait pouvoir s'écarter de cette règle rigide lorsque la concession est octroyée pour la diffusion de programmes au moyen de nouvelles technologies. Voir ci-dessous chapitre 2.10.

1.2.2.3 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 chapitre 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 chapitre 2.12.

1.2.2.4 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

¹⁹ RS 784.10

destinées aux malentendants. Le sous-titrage sera financé intégralement par la redevance radio-télévision. Voir ci-dessous chapitre 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. Voir ci-dessous chapitre 2.7.

1.2.2.5 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 (renoncement aux prescriptions relatives à la composition du conseil d'administration). Voir ci-dessous chapitres 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 liés aux médias, actifs sur le marché examiné. Un tel principe permet d'établir des faits pertinents. Voir ci-dessous chapitre 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 chapitre 2.16.

2 Explications article par article

2.1 Redevance 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, le principe est différent: la redevance sera perçue par entreprise et non plus, comme actuellement, par succursale d'entreprise.

Al. 3: L'alinéa correspond à la pratique actuelle. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, 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.

Al. 4: Le Conseil fédéral régleme dans l'ORTV les détails relatifs à la périodicité et à l'échéance, soit la perception annuelle de la redevance des ménages ainsi que les modalités de la facturation (actuellement dans les 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. 68a (nouveau) Montant de la redevance

Al. 1: Hormis l'ajout d'une lettre 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'actuel 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, le déploiement de nouvelles technologies de diffusion ainsi que 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. 69c, al. 4)²⁰.

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 personnes malentendantes aux programmes (let. e; explications sur cette disposition au chapitre 2.4).

En décembre 2010, le Parlement a confirmé la prérogative du Conseil fédéral de fixer le montant de la redevance. Ce faisant, il a refusé de donner suite à une initiative parlementaire dont l'auteur souhaitait que la compétence en la matière soit attribuée à l'assemblée fédérale²¹.

Al. 2: L'alinéa ancre expressément la pratique déjà en vigueur 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 destinataires mentionnés à l'al. 1. S'agissant de la part revenant à la SSR (selon al. 1, 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 catégorie de programmes, 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.

Art. 68b (nouveau) Perception de la redevance par l'organe de perception

Al. 1: Le Conseil fédéral confie à un organe spécifique le mandat de percevoir la redevance auprès des ménages et des entreprises, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec la société Billag SA. C'était aussi l'une des exigences formulées dans la motion

²⁰ Annexe II Composants et flux financiers du système actuel et du nouveau système de redevance radio-télévision

²¹ 09.411 Initiative parlementaire CN Rickli "Transfert au Parlement de la compétence de décision pour les redevances radio et télévision" du 19.3.2009

10.3014. Il ne s'agit pas d'une organisation indépendante, puisque celle-ci sera placée sous la surveillance de la Confédération, comme Billag SA actuellement. La perception de la redevance ne doit pas être assumée par l'administration fédérale, mais par une entreprise. Suivant la pratique actuelle, le Conseil fédéral laisse au DETEC le soin de désigner l'organe de perception et de conclure avec celui-ci un contrat réglant les tâches, les compétences et les indemnités (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 Confédération²². 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. Le contrat entre le DETEC et Billag SA, l'actuel organe de perception de la redevance, a été signé à la suite d'une procédure sur invitation. Un appel d'offres est un processus long et complexe. Comme la Suisse compte peu d'entreprises capables de réaliser avec succès une tâche aussi complexe que la perception de la redevance, le DETEC doit, pour des raisons d'efficacité, pouvoir désigner l'organe de perception dans le cadre d'une procédure sur invitation. L'adjudication n'est pas sujette à recours. La décision d'attribution du DETEC ne peut donc pas être examinée devant un tribunal quant à sa conformité avec le droit des marchés publics.

Si, au terme d'une procédure publique menée selon le 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 office fédéral.

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 la loi sur le contrôle des finances, l'organe de perception est en outre soumis à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances. (L'OFCOM traite également les recours contre les décisions de l'organe de perception; cette disposition figure désormais à l'art. 99, al. 2.).

Art. 68c (nouveau) Tâches et compétences de l'organe de perception

Al. 1: Tout comme aujourd'hui, le nouvel organe de perception sera autorisé à prendre des décisions à l'encontre des assujettis (voir actuel art. 69, al. 1, LRTV); il pourra éventuellement exiger dans le cadre d'une poursuite les redevances non payées (let. a). Par rapport aux cantons et aux communes, il pourra également prendre des décisions quant aux indemnités à verser pour la fourniture des données issues des registres des habitants (let. b). Ce dernier point est une nouvelle compétence accordée à l'organe de perception.

Al. 2: Les procédures de constatation d'une obligation de payer la redevance continueront à être régies par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA²³). Toutefois, l'assujettissement des ménages et des entreprises repose sur des éléments différents: les personnes privées sont tenues de payer une redevance pour leur ménage, tandis qu'une entreprise paie une redevance lorsqu'elle atteint un certain chiffre d'affaires minimum. Les assujettis doivent collaborer à l'établissement des faits. Il leur appartient de communiquer sans tarder à l'organe de perception s'ils sont con-

²² Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)

²³ RS 172.021

cernés par d'autres procédures administratives parallèles pouvant influencer sur le résultat de la procédure engagée auprès de l'organe de perception ou de l'instance de recours (p. ex. l'OFCOM). Il peut s'agir d'une demande pendante de prestation complémentaire déposée auprès d'une caisse de compensation cantonale ou d'un recours d'une entreprise contre une décision rendue par l'AFC en matière de TVA. De même, l'obligation de collaborer s'applique aux entreprises qui doivent présenter à l'organe de perception un extrait de leurs comptes annuels après avoir contesté la catégorie tarifaire à laquelle l'AFC les a rattachés.

Al. 3: L'actuel organe de perception possède déjà une telle compétence (voir art. 69, al. 1, LRTV).

Al. 4: L'organe de perception ne pourra 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 les moyens financiers et les autres ressources à sa disposition 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 peut difficilement continuer à encaisser aussi les taxes de droits d'auteur pour le compte de la société de gestion Suisa (l'organe actuel a en effet reçu aussi le mandat de percevoir auprès des entreprises les montants dus au titre de droits d'auteur). En effet, pour des raisons liées à la protection des informations, il ne pourra pas utiliser à d'autres fins les données des registres des habitants et de l'AFC servant à la perception de la redevance.

Al. 5: L'organe de perception est investi d'une mission de service public; 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.

Art. 68d (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 ancrée 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 en sus de l'assurance-invalidité permet dans une certaine mesure de se faire une idée de son état de santé.

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 et de l'AFC 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.

Al. 3: 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, de détruire toutes les données devenues inutiles.

2.1.2 Redevance par ménage

Art.69 Dispositions générales

Al. 1: La réglementation sur le début et la fin de l'assujettissement d'un ménage correspond par analogie 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 dans le cadre 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. 69c.

Art. 69a (nouveau) Ménages privés

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 sur l'harmonisation de registres (OHR²⁴) établit en outre une distinction entre ménages privés et ménages collectifs (art. 2, let. a et a^{bis}, 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 dévelop-

²⁴ RS 431.021

pée et utilisée dans la pratique actuelle par l'organe de perception. Seule différence 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 Droit des obligations).

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, les personnes qui logent pendant une longue période dans un domicile secondaire ne devront plus s'acquitter d'une redevance si elles attestent d'un domicile principal en Suisse. 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 appareil de réception. 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), voire du domicile secondaire 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 au ménage au début de la période comptable (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 d'une éventuelle facture encore non payée. A l'inverse, une personne appartenant à l'origine au ménage et le quittant au cours de ladite période est responsable du paiement de la facture. Cette schématisation est nécessaire pour éviter des frais de perception disproportionnellement élevés.

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. Pour établir la dissolution du ménage et la formation d'un nouveau ménage dans le même logement, il convient de se référer non pas à la date du changement, mais au mois civil durant lequel il intervient. 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 collectifs

Al. 1: Vu le grand nombre de membres et donc d'utilisateurs, il est justifié de facturer une redevance plus élevée à un ménage collectif qu'à un ménage privé. Le registre des habitants permet de connaître l'effectif du ménage collectif. Le Conseil fédéral édicte des tarifs spécifiques pour ce type de ménages. Il fixe aussi une date annuelle de référence pour déterminer le nombre de personnes composant le ménage.

Al. 2: L'art. 2, let. a^{bis}, 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 leur 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 ou morale (association, fondation, société simple ou société commerciale telle que SA, Sarl, société en nom collectif). Par contre, aucune responsabilité juridique liée à la redevance n'incombe aux différentes personnes vivant dans un ménage collectif.

Art. 69c (nouveau) Acquisition de données sur les ménages

Al. 1: Cette disposition fournit les bases juridiques permettant à l'organe de perception d'acquies et de traiter les données nécessaires au recouvrement de la redevance des ménages issues des registres des habitants cantonaux ou communaux (let. a) et du système Ordipro, le système d'information du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (let. b). S'agissant des données émanant des registres des habitants, voir les explications à 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 DFAE²⁵. 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 acquies les données enregistrées dans les registres des habitants auprès des offices cantonaux et communaux via la plateforme informatique

²⁵ Voir ordonnance du 7 juin 2004 relative au système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (ordonnance Ordipro), RS 235.21

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. 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 de la redevance 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 nécessaires pour la perception de la redevance sont établies sur la base des informations relatives à chaque personne résidant ou séjournant dans la commune que doit contenir un registre des habitants en vertu de l'art. 6 LRH. Les services des habitants n'ont donc pas à collecter d'autres données sur les personnes ou les ménages pour la perception de la redevance.

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 permet 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. Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions.

Si les services des habitants disposent 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 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 propres 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 clairement 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'erreur plus élevé et davantage de frais de correction. Avec un taux d'erreur plus élevé, un plus grand nombre de ménages recevraient des factures de redevance incorrectes ou erronées. 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. 50^e, al. 1, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS²⁶), 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 légales 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 règlera en outre les modalités des contributions pour l'indemnisation des frais d'investissement spécifiquement liés à l'informatique consentis par les services des habitants.

Art. 69d (nouveau) Exonération de la redevance pour les ménages

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 annuelles en sus de l'AVS ou de l'AI (let. a; actuel art. 64 ORTV) ainsi que certaines catégories de personnes en service diplomatique (let. b; actuel art. 63, let. e, ORTV). L'exonération des bénéficiaires de prestations complémentaires continue à être accordée sur 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). Dans la mesure du possible, l'organe de perception exemptera d'office l'exonération des membres du personnel diplomatique sur la base des données émanant des registres des habitants et d'Ordipro. Comme ces personnes 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.

Ne doivent plus être expressément exonérés de la redevance les résidents impotents des établissements médico-sociaux (voir actuel art. 63, al. b, ORTV) puisqu'au sens de la LRH, 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, LRH), elles ne figurent par conséquent pas dans les registres des habitants.

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. S'agissant des personnes au bénéfice de prestations complémentaires, cette exonération se justifie par le fait que, pour rendre leur décision, les autorités cantonales tiennent toujours compte de la situation économique du ménage dans son ensemble. S'agissant du personnel diplomatique, cette disposition correspond à la pratique internationale.

2.1.3 Redevance acquittée par les entreprises

Art. 70 Assujettissement des entreprises

La nouvelle redevance des entreprises abolit le système actuel, basé sur le type d'utilisation. 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 art. 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 nécessaire de lier la perception de la redevance au lieu de la réception. Par conséquent, désormais une redevance annuelle unique sera facturée par entreprise assujettie, qui couvrira toutes les succursales et filiales. La redevance ne sera désormais plus fixée selon les types d'utilisation des appareils (réception à titre professionnel ou à titre commercial) ni selon l'intensité de cette utilisation (nombre d'appareils utilisés), mais selon le chiffre d'affaires total, le critère retenu pour définir la taille d'une entreprise.

Al. 1: Si, dans la période fiscale définie, une entreprise atteint un certain chiffre d'affaires fixé par le Conseil fédéral, elle est soumise à la redevance. Le calcul de la redevance radio/TV due par une entreprise se base toujours sur une période fiscale close. Actuellement, pour la TVA, la période fiscale correspond à l'année civile. Probablement le 1^{er} janvier 2014, une nouvelle disposition entrera en vigueur autorisant l'entreprise qui en fait la demande à choisir l'exercice commercial comme période fiscale (art. 34, al. 3, loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée, [LTVA²⁷]). Indépendamment de la période fiscale applicable, le chiffre d'affaires déterminant pour le montant de la redevance d'une entreprise se calcule toujours pour la période correspondant à la période fiscale établie pour le calcul de la TVA et close dans l'année civile précédente. Ainsi, si la période fiscale d'une entreprise correspond à l'année civile, la redevance 2015 se calculera sur la base du chiffre d'affaires réalisé sur l'année civile 2014. Si la période s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante, par exemple, la redevance 2015 se calculera sur la base du chiffre d'affaires réalisé du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014.

Al. 2: Dans le contexte de la redevance radio/TV, est considéré comme entreprise quiconque est enregistré comme exerçant une activité économique soumise au paiement de la TVA et figure dans le registre des personnes assujetties tenu par l'AFC. Peu importe le régime juridique de l'entreprise, le but de l'activité économique ou le profit escompté. Le lien avec le registre de l'AFC assure que le cercle des entreprises potentiellement assujetties correspond exactement à celui des entités 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 peuvent ainsi être soumises au paiement de la redevance lorsqu'elles réalisent un chiffre d'affaires en grande partie exempté de la TVA. Les collectivités publiques mentionnées à l'art. 12 LTVA sont soumises à l'obligation de payer la redevance au même titre que les autres entreprises. 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 administra-

²⁷ RS 641.20

tions des collectivités publiques ne sont concernées que de manière restreinte par la redevance radio/TV.

Les missions diplomatiques ou autres représentations qui déjà actuellement doivent être exemptées en vertu de la loi sur l'Etat hôte (actuel art. 63, let. d, ORTV) sont automatiquement exemptées de l'obligation de payer la redevance, lorsqu'en vertu de la LTVA, elles sont déjà exemptées de la TVA acquittée, c'est-à-dire de la TVA répercutée sur elles par les entreprises. Si une mission diplomatique exploite elle-même une entreprise, elle doit payer des impôts et est également assujettie à la redevance.

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 encaissée par transfert auprès des clients finaux n'est toutefois pas prise en considération). 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 biens exportés, qu'il soit exclu du champ de l'impôt ou exonéré, etc. Le chiffre d'affaires déterminant pour la redevance radio/TV correspond exactement au chiffre d'affaires imposable au sens de la LTVA. Cette solution assure, dans la plus large mesure possible, l'égalité de traitement entre les entreprises au sujet de la redevance.

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

Al. 4: Dans la motion 10.3014, le Parlement demande explicitement 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 propriétaires de ces petites entreprises, souvent gérées dans un cadre familial, soient contraints de payer à la fois la redevance pour les ménages et celle pour les entreprises. Le Conseil fédéral a répondu à cette exigence en fixant un chiffre d'affaires annuel seuil de 500 000 francs. Plus de 70% de toutes les entreprises sont ainsi exonérées du paiement de la redevance (voir les explications sous chiffre 1.2.1.4.2).

Al. 5: Les entreprises qui dépassent le seuil des 500 000 francs de chiffre d'affaires fixé pour l'obligation de payer la redevance présentent des différences de taille considérables. Par conséquent, la redevance devra être proportionnelle au chiffre d'affaires. Pour des raisons pratiques, elle n'augmentera toutefois pas de manière linéaire; diverses tranches seront définies, auxquelles s'appliqueront différentes tarifs. Il appartiendra au Conseil fédéral de définir ces tranches ainsi que les tarifs correspondants dans les dispositions d'exécution.

Art. 70a (nouveau) Fixation de la catégorie tarifaire d'une entreprise

Al. 1: L'AFC détermine chaque année la qualité d'assujetti à la redevance de chaque entreprise ainsi que la catégorie tarifaire. Puisqu'aucune indication précise sur le chiffre d'affaires n'est fournie à l'organe de perception, le secret fiscal peut être largement assuré.

Al. 2: 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. 4, 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, notamment pour ce qui a trait aux entreprises, qui réalisent un chiffre d'affaires exclu du champ de la TVA.

Art. 70b (nouveau) Communication des données à l'organe de perception

Al. 1: L'AFC communique à l'organe de perception le nom, l'adresse, le numéro d'identification unique ainsi que la catégorie tarifaire de chaque entreprise assujettie à la redevance au moyen d'une interface électronique. Ces données sont utilisées par l'organe de perception pour facturer la redevance aux entreprises. Il est prévu que la communication de ces données se fasse chaque année au début du mois de septembre. Ce point sera précisé dans l'ORTV par le Conseil fédéral.

Al. 2: Si, pour une période fiscale, l'AFC ne peut pas procéder à la répartition dans une catégorie tarifaire en raison d'informations manquantes sur les personnes assujetties ou en raison d'une procédure en cours, les informations nécessaires sont communiquées plus tard à l'organe de perception. Les données portent rétroactivement sur l'année pour laquelle un assujettissement a été établi ultérieurement. L'organe de perception facture rétroactivement aux entreprises concernées la redevance pour la période considérée.

Modification de la loi sur la TVA (LTVA):

Art. 74, al. 2, let. e, LTVA (nouveau)

Pour que l'AFC puisse remplir sa tâche en application de l'art. 70b, elle doit expressément être déliée de l'obligation de garder le secret prévu à l'art. 74 LTVA.

Précision: Ces explications ne portent pas sur la variante décrite précédemment, selon laquelle l'AFC assurerait elle-même totalement la perception de la redevance auprès des entreprises (voir chapitre 1.2.1.6).

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.

2.2 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 de programmes 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, l'office a une compétence résiduelle²⁸. 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. 91ss 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^{bis} Autres services journalistiques de la SSR

Pour une meilleure compréhension, le terme "autres services journalistiques de la SSR", qui figurait jusqu'ici à l'art. 25, al. 3, let. b, LRTV, est intégré aux notions précisées au début de la loi. La définition ne subit pas de modifications au niveau du contenu. L'objet des autres services journalistiques de la SSR comprend les services de la SSR inscrits dans la concession; ces services ne constituent pas un programme, mais sont malgré tout nécessaires à l'exécution du mandat de programme et, pour cette raison, peuvent être financés par la redevance radio-télévision.

Art. 2, let. c^{ter} 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. 2, let. c^{bis}, LRTV (voir ci-dessus). A noter que dans les autres services journalistiques de la SSR, seules les contributions conçues par la rédaction sont

²⁸ Arrêt A-6603/2010 du Tribunal administratif fédéral du 21 avril 2011

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.

Objet de la surveillance à la radio et à la télévision			
Emission <i>(art. 2, let. b, LRTV)</i>		Autres services journalistiques de la SSR*	
Publicité <i>(art. 2, let. k, LRTV)</i>	Emission rédactionnelle <i>(art. 2, let. c, LRTV)</i>	Contributions conçues par la rédaction	Contributions conçues par les utilisateurs
	Publication rédactionnelle <i>(art. 2, let. c^{ter}, LRTV)</i>		
Surveillance par l'OF-COM	Surveillance par l'AIEP (surveillance des programmes)		Pas de contrôle spécial 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'OF-COM veille au respect de cette interdiction.

A l'art. 2, let. c^{ter}, 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 internet 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 rédactionnelles intégrées aux autres services journalistiques de la SSR; sont également compris les apports de la rédaction dans un blog ou un forum. 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 Indépendance et autonomie

Le principe de l'indépendance et de l'autonomie s'applique désormais aux publications rédactionnelles.

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 de l'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. 1^{bis}*) 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. 2 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.

Art. 83ss Surveillance du contenu des publications rédactionnelles - tâches, compétences et procédure

Les dispositions actuelles relatives aux tâches, aux compétences et à la procédure en matière de surveillance du contenu des publications rédactionnelles 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. Les réglementations existantes sont étendues aux contributions de la rédaction intégrées aux autres services journalistiques de la SSR (*art. 83, al. 1, let. a, art. 86, al. 1, 2, 4 et 5, art. 90, al. 1, let. h, art. 91 ss*). Les modalités de la procédure ne sont pas modifiées. Les compétences des organes de médiation et de

l'AIEP restent limitées aux contestations concernant des publications rédactionnelles déjà parues. 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 des publications rédactionnelles (*art. 86, al. 1, 2, 4 et 5, art. 9. al.3, let. c*).

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^{er}, 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 d'une *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.

Sont également élargies aux autres services journalistiques de la SSR les dispositions en matière de plainte pour refus d'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 télévision²⁹. 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 de l'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 l'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

²⁹ Dans la jurisprudence, voir par exemple les ATF 123 II 402 et 136 I 158

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, dans ces domaines, l'AIEP n'a pas de compétences, ni l'OFCOM de compétences résiduelles. Les possibilités offertes par le droit civil et le droit de la concurrence sont suffisantes.

En cas d'implication personnelle, aussi bien les personnes suisses qu'étrangères 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 étroite³⁰, est donc étendue (*art. 94, al. 4*).

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'indépendance et 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, au niveau structurel, il est 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.³¹

La LRTV réglemeute expressément l'indépendance vis-à-vis de l'Etat au niveau du contenu (*art. 6*), mais pas au niveau structurel. Il manque actuellement 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 structurelle vis-à-vis de l'Etat

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

Les critères pour l'examen de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat seront établis en fonction de la pratique. L'analyse se limitera toutefois aux aspects organisationnels

³⁰ Voir la situation juridique actuelle, insatisfaisante; décision AIEP b. 602 du 27.8.2009

³¹ Rhinow René / Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, Bâle 2009, N° 1650

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 pour 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, mais qu'une participation majoritaire n'était pas compatible avec l'art. 93, al. 3, Cst.³².

2.4 Prise en compte des besoins des personnes handicapées

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

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*). Elles veilleront à offrir cette prestation supplémentaire lors de la première diffusion de leur téléjournal ou au plus tard à l'occasion de la première rediffusion de l'émission. Le financement de cette prestation doit être assuré intégralement par le biais de la redevance radio-télévision (*art. 68a, al.1, let. f*). Selon une expertise indépendante, mandatée par l'OFCOM, le sous-titrage des émissions d'information principales de toutes les télévisions régionales au bénéfice d'une concession est estimé 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.

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 chiffre 2.1.1 ci-dessus), pour la période considérée. Les montants

³² 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

ainsi fixés seront versés par l'OFCOM aux diffuseurs concernés chaque trimestre – de préférence avec les quotes-parts de la redevance. Etant donné qu'il s'agit d'aides financières, la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu³³) s'applique.

Afin d'augmenter la visibilité des nouvelles prestations en matière de sous-titrage, le Conseil fédéral veillera à inciter les télévisions régionales à les proposer également sur l'internet. Il s'agirait alors de prestations complémentaires et facultatives, consultables sur demande, de manière individuelle. Les frais engendrés par le sous-titrage pour l'internet (estimés de 10 000 à 20 000 francs par diffuseur) devraient également être totalement indemnisés par le produit de la redevance radio-télévision.

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 de l'UE sur les services de médias audiovisuels (SMA³⁴). Suite à l'accord entre la Suisse et l'Union européenne sur la participation de la Suisse au programme MEDIA de l'UE (accord MEDIA³⁵), 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^{er} avril 2010 déjà, avec la révision de l'art. 19 ORTV³⁶.

Dans la pratique, avec l'apparition des programmes diffusés 24h/24 et la limitation du temps de publicité à 12 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

³³ RS 616.1

³⁴ Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

³⁵ 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.

³⁶ Voir RO 2010 965 et <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 12 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'enregistrer 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 12 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 concentration des médias. 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 concentration des médias soient accessibles³⁷.

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 de l'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 concentration des médias doit être élargie aux acteurs de tous les médias sur le marché examiné (*al. 2, let. f*).

Le renvoi à l'art. 74 dans l'*alinéa 1* est une simple précision; il tient compte du fait que l'obligation de renseigner se rapporte aux "mesures contre la concentration des médias" figurant au chapitre 2 du titre 5, qui comprend les deux art. 74 et 75.

³⁷ Voir le message relatif à la révision totale de la LRTV, FF 2003 1425

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.

L'argument des recettes publicitaires garanties au niveau local et régional est aujourd'hui largement dépassé, d'autant plus que la restriction de diffusion comprend déjà plusieurs exceptions. 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). En vertu de leur concession, les diffuseurs régionaux sont autorisés à transmettre leurs programmes de télévision *via* l'internet (streaming), donc hors de leur zone de desserte, pour autant que leur programme ne puisse pas être capté simultanément par plus de 1000 appareils avec une qualité correspondant à l'état de la technique.

En raison de la restriction susmentionnée, les diffuseurs de programmes de télévision régionaux sont sensiblement limités en matière de diffusion sur l'internet: il est interdit aux diffuseurs du service public régional de transmettre sur les "non managed networks", où les fournisseurs de services de télécommunication n'ont pas (encore) de possibilité d'adressage (InternetTV ou WebTV, p. ex. Zattoo et Wilmaa). Par conséquent, ils n'ont pas accès à un moyen de diffusion de plus en plus important, dont le nombre d'utilisateurs va croissant. Il convient dès lors de supprimer cette restriction.

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*

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

La suppression de la restriction de diffusion (*at. 38, al. 5 et art. 52, al. 3*) permet de tenir compte de l'évolution technique, comme le laissait déjà entendre le message relatif à la révision totale de la LRTV³⁸.

Les buts poursuivis par la restriction en matière de diffusion peuvent être atteints d'une autre manière. L'obligation de réserver une large place à des thèmes en lien avec la zone de desserte figure dans la concession de diffusion et doit être maintenue pour garantir le service public local et régional. 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.

³⁸ FF 2003 1549

2.8

Quote-part pour les diffuseurs radio/TV 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 annuellement. 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^{er} avril 2007. Les quotes-parts supplémentaires étaient disponibles dès ce moment-là. Par contre, les concessions y donnant droit n'ont été octroyées qu'ultérieurement ou, dans quelques cas, n'ont pas encore été octroyées en raison de recours. En conséquence, notamment dans un premier temps, les quotes-parts dues n'ont pas pu être distribuées dans leur intégralité (voir graphique, hachures obliques).
- Les diffuseurs ayant-droit doivent assurer un certain niveau d'autofinancement. La quote-part ne doit pas excéder 50% des charges d'exploitation annuelles (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 parfois empêché le versement des quotes-parts complètes aux diffuseurs (voir graphique, hachures verticales).

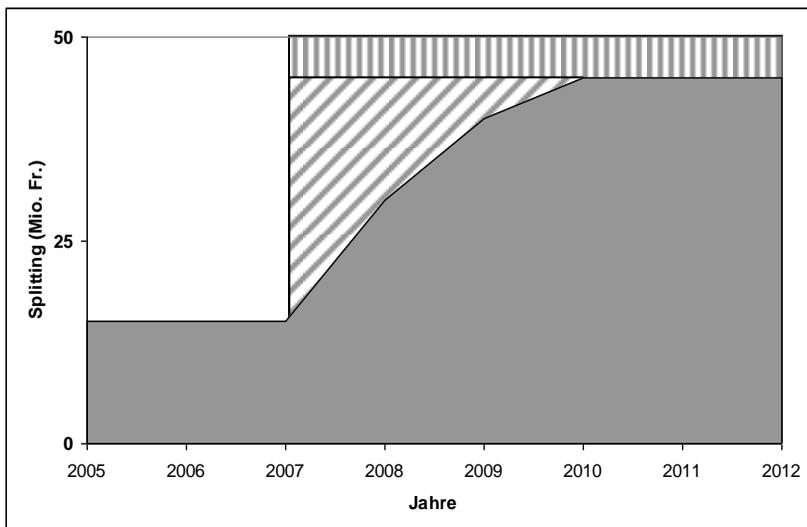


Tableau: Formation des excédents de la répartition des quotes-parts de la redevance (Les surfaces grises représentent les versements augmentant lentement après l'entrée en vigueur de la LRTV 2007. Les hachures obliques montrent les ressources des quotes-parts supplémentaires immédiatement disponibles 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 2012³⁹ 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 16

³⁹ 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

mars 2011 (voir point 2.8.3 ci-après). Une motion déposée le 26 septembre 2011⁴⁰ 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 de ce 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 auparavant accumulés. 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 chiffre 2.8.1). A défaut, tout autre usage ultérieur enfreindrait rétroactivement la disposition en vigueur actuellement, 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, seront pris en considération les assujettis enregistrés comme tels le jour de l'entrée en vigueur de la présente disposition. 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*).

⁴⁰ 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 programme⁴¹. 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 par 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%⁴², le revenu annuel du capital serait compris entre 660 000 et 880 000 francs. Si un soutien financier accru à la formation et au perfectionnement des professionnels de la radio-télévision s'avérait nécessaire de la part de la Confédération, les moyens financiers supplémentaires impliqueraient une augmentation des sommes déjà allouées à cet effet. Cette augmentation pourrait être demandée par l'OFCOM, qui est compétent en la matière, dans le cadre de la planification ordinaire des ressources fédérales attribuées au Parlement.

2.9 Condition d'octroi de la concession: ne pas mettre en péril 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

⁴¹ 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, Winterthur 2010. *Tous les rapports d'étude sont publiés sur le site internet de l'OFCOM sous www.bakom.admin.ch → Thèmes → Radio & télévision → Formation, recherche, archivage → Contributions → Formation et perfectionnement - Contributions 2010.*

⁴² Voir l'évolution du rendement des obligations de la Confédération avec un taux d'intérêt au comptant pour une durée résiduelle de 10 ans sous: http://www.snb.ch/fr/i/about/stat/statpub/zidea/id/current_interest_exchange_rates

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'attribuer 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 faille recourir à la Commission de la concurrence (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 la plus coordonnée et la plus efficace 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) est abrogée.

Par ailleurs les art. 44, al. 3, 45, al.3, et 74 s. LRTV prévoient des mesures suffisantes pour garantir la diversité de l'offre et des opinions.

2.10 Restriction sur le nombre des concessions de radio-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 LRTV⁴³. 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

⁴³ Bulletin officiel du Conseil des Etats BO 2006 p. 93

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 les 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 sa forme concrète, l'art. 54 LRTV ne correspond pas totalement à cette répartition des tâches et contient des contradictions. Le Conseil fédéral détermine les principes de l'attribution des concessions de radiocommunication 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^{bis} 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 politiques⁴⁴, un point qui n'a jamais été contesté. Cette répartition des tâches quelque peu incohérente prévue dans la LRTV est en lien avec le fait que la commission proposée par le Conseil fédéral, dans le message de 2002, pour assurer la surveillance et l'octroi des concessions dans le domaine des télécommunications et des radiocommunications en tant qu'autorité indépendante sur le plan administratif⁴⁵ avait été refusée par le Parlement. 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 judicieuse.

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 de la technologie tel 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.

Grâce au T-DAB (Terrestrial-Digital Audio Broadcasting; diffusion de programmes de radio par voie numérique terrestre), il est possible de diffuser 18 programmes de radio sur une fréquence, de sorte que le diffuseur n'est en général pas titulaire de la concession de radiocommunication et n'investit pas dans l'infrastructure d'émission, contrairement à ce qui se passe dans le domaine OUC. Par conséquent, les coûts d'investissement ne peuvent être subventionnés qu'indirectement par l'intermédiaire des amortissements, ce qui comporte deux inconvénients: d'une part, les contributions ne représentent qu'une participation minimale au coût total, et d'autre part, pour déposer une demande, les diffuseurs dépendent du fait que les tiers (p. ex. Swisscom Broadcast) soient transparents et qu'ils déclarent leurs investissements et leurs amortissements.

La situation est similaire pour le DVB-T (Digital Video Broadcasting-Terrestrial; télévision numérique terrestre). Hormis la SSR, seule une télévision régionale titulaire d'une concession de diffusion investit dans l'infrastructure d'émission. Les autres investisseurs sont des fournisseurs de services de télécommunication disposant d'un réseau DVB-T régional (Valaiscom SA, dans le Haut-Valais, avec environ 38 programmes; TeleRätia SA, dans les Grisons, avec 20 programmes de télévision).

Art. 58 Promotion des nouvelles technologies

Plusieurs modifications sont apportées afin de soutenir plus efficacement la mise en place de nouvelles technologies. Ainsi, en plus des coûts engendrés par la mise en place de l'infrastructure de diffusion (coûts d'investissement), les coûts d'exploitation du réseau d'émetteurs pourront également être subventionnés pendant une période

⁴⁴ FF 2003 1499

⁴⁵ FF 2003 1497 ss

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 réduire – en faveur des diffuseurs titulaires d'une concession – le montant exigé pour le dédommagement de la diffusion (voir art. 55, al. 2, LRTV). Ces éléments augmentent l'attractivité du moyen de diffusion.

Toutes les installations nécessaires à la transmission du signal, depuis le lieu de production des signaux passifs (studios) *via* le multiplex – par lequel sont transmis plusieurs signaux – jusqu'à l'endroit de la diffusion pour la réception individuelle, font partie du réseau d'émetteurs. Par conséquent, hormis les infrastructures de diffusion proprement dites (distribution), sont également compris les appareils techniques utilisés pour le conditionnement technique (y compris le transport du signal).

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 ainsi que 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'exécution⁴⁶.

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*).

2.13 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

⁴⁶ Voir Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich / Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009, § 46 Rn. 9 ss.; Jaag Tobias / Lienhard Andreas / Tschannen Pierre, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, Basel 2009, p. 60.

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 dans le conseil de fondation et dans les conseils d'administration des filiales.

L'obligation d'une composition paritaire des conseils d'administration entraîne un ralentissement sensible du processus de décision; en général, Mediapulse n'est 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.

2.14 Compétences de l'AIEP en matière de sanctions

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^{er} 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:

La prononciation par l'AIEP de sanctions administratives selon l'art. 90, al. 1, LRTV est problématique du point de vue des droits de l'homme. 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.⁴⁷. 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

⁴⁷ Voir Mark E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK]*, 2^e éd., 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^e éd., 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

(cognition limitée), il manque un contrôle de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que de l'inopportunité (cognition complète). Dans le droit des cartels, un mélange similaire des compétences en matière d'examen et de décision a été reconnu comme posant problème dans un Etat de droit; désormais, les sanctions ne doivent ainsi plus être prononcées par la Commission de la concurrence (COMCO), mais en première instance par le Tribunal administratif fédéral⁴⁸.

La prononciation de sanctions administratives semble toutefois également superflue 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 violation (art. 89, al. 1, let. a, chiffre 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'AIEP⁴⁹. Dans les cas particulièrement graves, l'AIEP peut en outre, conformément à l'art. 89, al. 2, RTVG, 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. L'on peut renoncer à d'autres instruments également eu égard à la liberté des médias ancrée dans la Constitution. Il n'est pas impérativement nécessaire que l'AIEP puisse à l'avenir demander au DETEC la prononciation de sanctions administratives.

Art. 90, al. 1, let h Sanctions administrative dans le domaine des émissions rédactionnelles

L'art. 90, al. 1, let. h, autorise les sanctions administratives lors de la violation répétée d'obligations dans le domaine des émissions rédactionnelles et lors 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.

2.15 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, dans la 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 fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision prévoyait déjà la possibilité de déléguer à l'office la compétence de conclure des accords (voir art. 74, al 2^{bis}).

⁴⁸ Voir le message relatif à la révision de la loi sur les cartels du 22 février 2012, dans: FF 2012 3631

⁴⁹ Rapport annuel AIEP 2011, chiffre 5.7

par 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 titulaires d'une concession.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Des procédures simplifiées sont prévues en ce qui concerne la redevance de radio-télévision; elles n'impliquent pas de dépenses supplémentaires (voir ci-dessus chapitre 1.2.1.4). 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: registres cantonaux et communaux des habitants via la plateforme électronique de la Confédération Sedex; pour les entreprises: catégories tarifaires définies par l'AFC). En cas d'éventuels frais supplémentaires, les communes se verront dédommées. La compensation versée à l'AFC pour ses dépenses supplémentaires proviendra du produit de la redevance, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec l'OFCOM pour l'exécution des tâches de surveillance. L'AFC est en train de clarifier les conséquences du changement de système sur le personnel et les finances. Les investissements spécifiques consentis pour la transmission de données issues des registres des habitants seront remboursés aux cantons et aux communes par l'organe de perception, soit 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. Pour l'administration fédérale, jusqu'alors exemptée de la redevance, la charge supplémentaire s'élèvera vraisemblablement à quelq 100 000 francs.

3.2 Conséquences pour l'économie

Cette 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 substituer leurs programmes engendre des besoins financiers supplémentaires minimes

(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.

Dans l'ensemble, cette révision partielle n'a que peu d'effet sur la concurrence. Les modifications améliorent l'efficacité et la pertinence de l'exécution des réglementations déjà existantes et tiennent compte des divers besoins dans le domaine de la radio et de la télévision.

4 Liens avec le programme de la législation

Le projet est prévu dans le programme de la législation 2011-2015⁵² et dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législation (projet)⁵³.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet se fonde sur l'art. 93 Cst., lequel accorde 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 fédérale ne se limite pas à accorder 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 16s⁵⁴). 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 fédérale (FF 1981 II 937). 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", BO 2010 S 1347⁵⁵).

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 but déterminé, 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

52 FF 2012 349

53 FF 2012 493

54 <http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/>

55 http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4816/343615/d_s_4816_343615_343907.htm

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'arrêt du Tribunal fédéral 2C_359/2009 du 6 octobre 2009, consid. 3.2).

5.2 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 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'ordonnance⁵⁶.

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

- fixation des coûts déterminants pour le sous-tirage 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^{bis}, LRTV);
- définition du cercle des ayants droit ainsi que les conditions et la durée de la contribution allouée aux nouvelles technologies (art. 58, al. 5, LRTV);
- fixation du montant de la redevance des ménages et des entreprises (art. 68a, al. 1, LRTV);
- réduction de la redevance de concession de radiocommunication pour la diffusion de programmes de radio et de télévision (art. 39, al. 3^{bis} LTC).

La justification de ces délégations découle 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 modernes dans l'ordonnance et tenir compte du dynamisme considérable de l'évolution technologique, sociale et économique.

⁵⁶ Voir ATF 128 I 113, consid. 3c p. 122

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.

5.3 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. 68b 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 aujourd'hui. L'actuel organe de perception poursuivra donc ses activités durant la période de transition et le DETEC prolongera le contrat signé avec celui-ci. Sur la base de l'art. 114, al. 2, LRTV, le Conseil fédéral réglera la phase de transition dans ce sens et déterminera l'entrée en vigueur du nouveau droit régi par les articles révisés 68 à 70b.

Annexe I: 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, resp. 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 ainsi que 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 avec le 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 de redevances 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 requiert non seulement une énorme implication de la part de tous les cantons et de nombreuses communes, qui se voient obligés de modifier leur organisation, mais entraîne aussi une charge de travail supplémentaire durable en termes d'exécution. De plus, la charge de travail augmenterait du fait des conditions spécifiques pour l'exonération de la redevance. Les compétences nécessaires devraient être mises en place au sein de chaque administration cantonale ou communale concernée. Par ailleurs, le risque existe d'une inégalité de traitement des contribuables si chaque canton et de nombreuses communes définissent leur propre pratique, potentiellement différente, 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 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 ques-

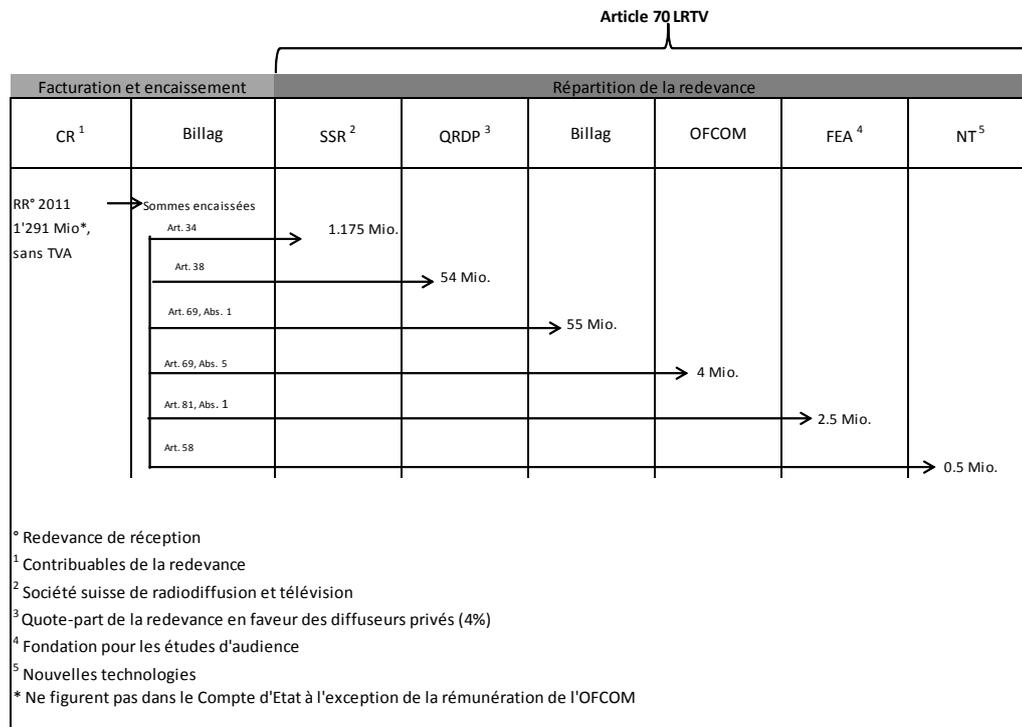
tion de savoir quel appareil serait assujéti à cette taxe serait délicate à trancher étant donné l'évolution technologique. En outre, cette taxe entraînerait une augmentation massive du prix des appareils en Suisse, et les clients se tourneraient alors vers des commerçants à l'étranger.

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.

Annexe II : Flux financier dans le système actuel et dans le nouveau système de redevance radio-télévision

Droit actuel



Droit futur

Article 68 a (nouveau) LRTV

Facturation et encaissement		Répartition de la redevance						
CR ¹	Organe de perception ²	SSR ³	QRDP ⁴	Organe de perception ⁵	OFCOM/AFC	FEA ⁶	NT ⁷	A. E. M. ⁸
RR* * sans TVA	Sommes encaissées							
	Art. 34	X						
	Art. 38		X					
	Art. 68b, al. 1 (nouveau) / Art. 69c, al. 4 (nouveau)			X				
	Art. 68b, al. 2 (nouveau) / Art. 70a et 70b (nouveau) / Art. 99, al. 2 (nouveau)				X			
	Art. 81, Abs. 1					X		
	Art. 58						X	
	Art. 7, Abs. 3							X

⁰ Redevance de réception
¹ Contribuables de la redevance
² Actuellement Billag SA
³ Société suisse de radiodiffusion et télévision
⁴ Quote-part de la redevance en faveur des diffuseurs privés (3% - 5%) aura lieu en 2014 pour la période 2015 à 2018
⁵ Selon contrat avec l'organe de perception (rémunération pour les cantons et les communes incluse)
⁶ Fondation pour les études d'audience
⁷ Nouvelles technologies
⁸ Adaptation des émissions pour les malentendants (sous-titrage)
 X la prochaine fixation de la redevance de réception par le Conseil fédéral

* Ne figurent pas dans le Compte d'Etat à l'exception des rémunérations de l'OFCOM et de l'Administration fédérale des contributions AFC