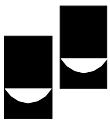
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-6527/2008
{T 1/2}

Arrêt du 2 juillet 2009

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Beat Forster, Kathrin Dietrich, juges,
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

Association du journal La Nation,
1000 Lausanne,
représentée par Maître Jean-Michel Henny,
10, rue Etraz, case postale 7239, 1002 Lausanne,
recourante,

contre

La Poste Suisse,
PostMail, Viktoriastrasse 21, 3030 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Aide indirecte à la presse.

Faits :

A.
Le 14 septembre 2007, La Poste Suisse (ci-après la Poste) a adressé aux éditeurs un formulaire de déclaration spontanée, afin de déterminer si leur titre pouvait continuer à bénéficier de l'aide indirecte à la presse en regard de la nouvelle législation sur la poste. L'association du journal La Nation lui a fait parvenir en date du 1er octobre 2007 le formulaire précité « Presse associative » dûment rempli et signé pour le titre « La Nation ».

Fondée en 1931, La Nation est, selon son libellé, le journal bimensuel de la Ligue vaudoise, « mouvement politique hors partis voué au bien commun du Pays de Vaud ».

Par courrier du 7 décembre 2007, la Poste a refusé à l'association du journal La Nation l'octroi de l'aide indirecte à la presse.

B.
Suite à un nouvel examen du dossier, la Poste a confirmé, par décision du 15 septembre 2008, qu'à compter du 1er janvier 2008, aucun rabais au sens de l'art. 15 al. 2 (recte 15 al. 3) de la réglementation sur la poste ne serait accordé au titre La Nation.

C.
Par mémoire du 16 octobre 2008, l'association du journal La Nation (ci-après la recourante) a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision. Elle a conclu à la modification de la décision attaquée, en ce sens que le périodique La Nation restait au bénéfice du rabais octroyé par la Poste (ci-après l'autorité inférieure) conformément à l'art. 15 al. 3 de la législation sur la poste en vigueur depuis le 1er janvier 2008.

D.
Le 22 octobre 2008, le Tribunal administratif fédéral a accusé réception du recours et annoncé la composition du collège appelé à statuer. Dans le délai imparti, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours.

Appelée à répliquer à la réponse au recours, la recourante a déposé ses observations en date du 22 janvier 2009 et a confirmé les

conclusions prises dans son recours. L'autorité inférieure a dupliqué en date du 5 mars 2009 et en a fait de même.

Le Tribunal administratif fédéral a prononcé la clôture de l'échange d'écritures en date du 19 mars 2009, sous réserve de mesures d'instruction complémentaires.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.
1.1 Aux termes de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), la juridiction de céans connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

L'acte attaqué satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA. En outre, la compétence du Tribunal administratif fédéral se déduit directement de l'art. 18 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO, RS 783.0) (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 1, A-3066/2008 du 9 octobre 2008 consid. 1). En effet, selon cette disposition, les décisions de la Poste relatives à l'application de prix préférentiels au transport des journaux et des périodiques peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral.

1.2 Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (art. 48, 50 et 52 PA) sont remplies en l'espèce, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.
Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le tribunal de céans définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13

PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). Ainsi, le Tribunal administratif fédéral se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent.

3.

Selon l'art. 15 al. 2 LPO, afin de maintenir une presse régionale et locale diversifiée, la Poste octroie des rabais aux quotidiens et aux hebdomadaires en abonnement dont elle assure la distribution régulière et qui:

a. sont principalement diffusés en Suisse;
b. paraissent au moins une fois par semaine;
c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50% au moins de l'ensemble de la publication;
e. ne font pas partie de la presse associative ni de la presse spécialisée;
f. ne relèvent pas du domaine public ni ne sont publiés par une autorité étatique;
g. ne sont pas des publications gratuites;
h. ont un tirage compris entre 1'000 et 40'000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu;
i. ne sont pas détenus majoritairement, ni directement, ni indirectement, que ce soit du point de vue du capital ou du point de vue des voix, par l'éditeur du titre principal, s'ils paraissent en tant que têtières;
j. ne pèsent pas plus d'un kilo, encarts compris.

Quant à l'alinéa 3 de cette même disposition, il prévoit que la Poste octroie des rabais aux journaux et périodiques d'organisations à but non lucratif (presse associative) dont elle assure la distribution régulière et qui:

a. paraissent au moins une fois par trimestre;
b. ne pèsent pas plus d'un kilo, encarts compris;
c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50% au moins de l'ensemble de la publication;
e. ont un tirage compris entre 1'000 et 300'000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu.

Conformément aux alinéas 5 et 6 de l'art. 15 LPO, la Confédération verse à la Poste une indemnité annuelle de 20 et 10 millions de francs pour l'octroi des rabais prévus respectivement aux alinéas 2 et 3.

4.

L'objet du présent litige revient à déterminer si la recourante est en droit d'obtenir l'aide indirecte à la presse au sens de l'art. 15 al. 3 LPO.

Cette aide n'est accordée qu'aux « organisations à but non lucratif » (« nicht gewinnorientierten Organisationen », « organizzazioni senza scopo di lucro »), « presse associative (« Mitgliedschaftspresse », « stampa associativa »). Il convient donc d'interpréter ces notions.

4.1 Dans l'acte attaqué, la Poste a considéré en substance que le titre La Nation était commercialisé par abonnement et s'adressait à des abonnés et non à des membres d'une association; partant, sa qualification en tant que « presse associative » au sens de l'art. 15 al. 3 LPO était exclue.

En son recours, la recourante a invoqué qu'elle n'avait aucun but lucratif; le prix des abonnements servait uniquement à payer les frais de fabrication et de distribution du journal et elle ne réalisait aucun bénéfice. Elle a en outre relevé qu'il ressortait du projet établi par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) que les périodiques bénéficiant de prix préférentiels indépendants de la distance, étaient « en abonnement »; cette notion se retrouvait aux alinéas 1 et 2 du texte en vigueur, mais n'était pas reprise à l'alinéa 3, lequel ne parlait que de « presse associative ». Elle a souligné toutefois que la version allemande de l'alinéa 3 prévoyait l'octroi de l'aide indirecte aux *« abonnierte* Zeitungen und Zeitschriften »; c'était du reste dans ce sens qu'allait le rapport de la CIP-N; le texte allemand montrait dès lors clairement que le législateur n'entendait pas différencier les périodiques mentionnés à l'alinéa 2 et à l'alinéa 3 de l'art. 15 LPO.

Dans la réponse au recours, l'autorité inférieure a invoqué que ce n'était que si les quotidiens et périodiques remplissaient la caractéristique de base, à savoir l'appartenance à des « organisations non lucratives », « presse associative », que les conditions d'octroi de rabais devaient être ensuite examinées. Elle a relevé que la presse associative pouvait être définie comme une publication visant à informer ses membres et ses sympathisants sur ses activités et ses interventions; or, le but statutaire de la recourante était « l'édition d'un périodique voué au bien commun vaudois »; le but de la presse associative n'était donc pas rempli, car la recourante n'informait pas sur ses activités, mais bien sur la vie politique vaudoise et fédérale. Elle a par ailleurs émis des doutes sur le fait que la recourante soit réellement une association à but idéal. Elle a enfin soutenu que ce qui était déterminant pour obtenir l'aide indirecte à la presse au sens de

l'art. 15 al. 3 LPO était l'existence d'un « lien relatif à la qualité de membre » (« Mitgliedschaftsverhältnis »).

L'autorité inférieure s'est ensuite basée sur les explications du Département fédéral de l'environnement, des transports et de la communication (DETEC) du 14 mai 2007 relatives à l'aide indirecte à la presse (« Erläuterungen zum Vorschlag des UVEK zu Art. 15 PG vom 14.05.2007 », annexe 9 du bordereau des pièces de l'autorité inférieure du 12 décembre 2008). Elle a ainsi retenu que la notion d'abonné figurant dans la version allemande de l'art. 15 al. 3 LPO visait à ne pas exclure de la presse associative, les périodiques, qui étaient non seulement distribués aux membres de l'organisation, mais aussi à ses sympathisants et ses bienfaiteurs; la presse associative s'adressait à des membres et à des abonnés; les non-membres, soit les abonnés, payaient un prix supérieur à celui des membres. Elle a aussi précisé que le journal devait être majoritairement distribué aux membres de l'organisation. Elle a invoqué que La Nation était uniquement distribuée aux personnes disposant d'un abonnement et non à des membres d'une association ou d'une organisation non lucrative; ce journal n'appartenait dès lors pas à la presse associative au sens de l'art. 15 al. 3 LPO.

Dans sa réplique du 22 janvier 2009, la recourante a repris pour l'essentiel les arguments contenus dans son recours. L'autorité inférieure en a fait de même dans sa duplique du 5 mars 2009.

4.2

4.2.1 Selon les règles générales d'interprétation, il convient en premier lieu de se fonder sur la lettre de la norme en cause (interprétation littérale); si le texte de cette dernière n'est absolument pas clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégageant notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et de l'esprit de la règle (interprétation téléologique), de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique; cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.2.1, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 7 et les réf. citées).

Ces règles d'interprétation doivent en particulier permettre au juge de définir les termes d'« organisations à but non lucratif » et de « presse associative » contenus à l'art. 15 al. 3 LPO.

4.2.2 Dans une jurisprudence récente, le Tribunal administratif fédéral relève que, selon le langage courant, le terme « Mitgliedschaft » (« associatif », « associativo ») rattaché à celui d'« Organisation » (« organisation », « organizzazioni ») doit être compris comme l'appartenance à un groupe, une association ou une réunion de personnes, s'étant fixé des devoirs et des buts bien définis. Ces associations de personnes sont « nicht gewinnorientiert » (« sans but lucratif », « senza scopo di lucro »), lorsqu'elles ne tendent pas à faire du profit, obtenir un avantage économique ou réaliser un bénéfice. Selon la terminologie du droit des sociétés, est un membre (« Mitglied ») celui qui appartient à une association de personnes fondée sur une base contractuelle et tendant à poursuivre un but commun. En droit des sociétés, les associations de personnes sont « avec but lucratif », lorsqu'elles agissent de façon constante avec l'intention de réaliser un bénéfice à répartir entre les membres. Le Tribunal administratif fédéral retient enfin qu'il ressort de l'interprétation littérale de l'art. 15 al. 3 LPO que la question de savoir quelle forme juridique doivent revêtir les « organisations » au sens de cette disposition, pour bénéficier des tarifs préférentiels, demeure ouverte; seules les fondations (art. 80 du code civil suisse du 10 décembre 1907, CC, RS 210) ne peuvent, selon la lettre de l'art. 15 al. 3 LPO, profiter des prix préférentiels (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.2.2, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.1).

Le Tribunal administratif fédéral examine dès lors, dans les arrêts susmentionnés, quelle est la véritable portée de l'art. 15 al. 3 LPO (interprétations téléologique, historique [cf. infra consid. 4.2.3] et systématique [cf. infra consid. 4.5]).

4.2.3 Avant l'entrée en vigueur de l'art. 15 al. 3 LPO au 1er janvier 2008, les journaux et les périodiques vendus par abonnement bénéficiaient déjà de prix préférentiels. Les tarifs étaient établis en fonction des critères mentionnés dans la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (Recueil fédéral [RO] 1997 2452) et précisés dans l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (RO 2003 4753). L'aide indirecte à la presse sous cette forme avait pour but de maintenir une diversité de la presse au niveau régional et local (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.2.3, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.2.1, A-3066/2008 du 9 octobre 2008 consid. 6.2.2; ATF 120 Ib 142

consid. 3b et les réf. citées). Comme l'art. 38 let. c de dite ordonnance (RO 2003 4762) ne prévoyait pas un nombre maximum d'exemplaires (seul un nombre minimum de 1'000 abonnés était prévu), les éditeurs à grand tirage pouvaient également bénéficier de cette aide (cf. Initiative parlementaire. Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 15 février 2007, Feuille fédérale [FF] 2007 1497 [1508]). Ce système a ainsi fait l'objet de nombreuses critiques, et était qualifié de "système arrosoir".

Ce système d'aide indirecte à la presse était limité jusqu'au 31 décembre 2007 en vue de l'élaboration d'une base constitutionnelle pour l'instauration d'un système d'encouragement direct à la presse. Cependant, le projet dans ce sens (FF 2003 4841), présenté par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) et approuvé par le Conseil national, a été rejeté par le Conseil des Etats, qui a refusé d'entrer en matière le 4 octobre 2004. Le Conseil national s'est rallié à cette décision de non-entrée en matière au cours de la procédure d'élimination des divergences (cf. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale [BO] 2004 E 553). D'après les parlementaires, une aide directe à la presse pouvait conduire à une influence étatique et mettre en danger l'indépendance de la presse (voir aussi PETER NOBEL/ROLF H. WEBER, Medienrecht, 3ème éd., Berne 2007, note marg. 76–78; HANSPETER KELLERMÜLLER, Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration, Zurich etc. 2007, p. 114 ss).

Dès lors, une nouvelle initiative parlementaire a été soumise au Parlement fédéral, qui visait le maintien de l'ancien système d'aide indirecte à la presse (cf. Rapport de la CIP-N du 15 février 2007, FF 2007 1497). Selon le concept initial de la CIP-N, l'ancien système devait être repris dans ses grandes lignes – notamment faute de temps nécessaire pour élaborer un autre système plus adéquat – et l'apport de la Confédération devait s'élever à 80 millions de francs. Ainsi, la Poste devait appliquer des prix préférentiels fixés indépendamment de la distance pour le transport de journaux et de périodiques vendus par abonnement, en vertu de quoi la Confédération l'indemniserait jusqu'à concurrence de 60 millions de francs par année. La CIP-N proposait, au titre des nouveautés par rapport au système en vigueur, que la Confédération tienne 20 millions de francs supplémentaires à la disposition de la Poste, afin que cette dernière accorde des rabais supplémentaires sur le transport des

titres à faible tirage en vue de maintenir une presse régionale et locale diversifiée (cf. FF 2007 1509).

Ce concept initial a toutefois été modifié sur proposition du Conseil des Etats, en ce sens que la Confédération ne devait verser à la Poste qu'une somme de 30 millions de francs par an au total. Ainsi, 20 millions devaient être affectés à des rabais en faveur des journaux régionaux et locaux dont le tirage n'excédait pas 40'000 exemplaires et 10 millions de francs à la presse associative émanant d'organisations à but non lucratif. Ces restrictions avaient pour but de limiter l'aide à la presse aux petits et moyens éditeurs qui dépendaient de cette subvention, contrairement aux titres à grand tirage. Cela devait permettre de supprimer les subventions de type "arrosoir" qui existaient dans l'ancien système (cf. FF 2007 1508).

La nouvelle orientation de l'aide indirecte à la presse vers les titres de la presse locale et régionale à faible et moyen tirage (cf. phrase introductive de l'art. 15 al. 2 et art. 15 al. 2 let. h LPO), et en particulier le fait que ces titres doivent paraître au moins une fois par semaine (art. 15 al. 2 let. b LPO), ont nécessité l'élaboration de dispositions propres à la presse associative. Celle-ci n'était pas expressément mentionnée aux art. 15 de la loi sur la poste du 30 avril 1997 (RO 1997 2452) et 38 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (RO 2003 4753), contrairement à ce qui était le cas sous l'empire du droit précédent. Elle faisait toutefois partie selon la jurisprudence des « journaux et périodiques » tels que mentionnés à l'art. 15 de la loi sur la poste du 30 avril 1997 (cf. FF 2007 1505 ss). Selon les critères prévus au nouvel art. 15 al. 2 LPO, elle n'aurait cependant pas pu bénéficier, pour ainsi dire, des tarifs réduits.

Même s'il est vrai que la CIP-N avait déjà critiqué le fait que, sous l'empire de l'ancien droit, la presse associative à grand tirage d'organisations n'agissant pas dans l'intérêt public, profitait aussi des tarifs réduits (FF 2007 1505), le Parlement s'est toujours entendu sur le fait que la presse associative devait en principe continuer à bénéficier des rabais. Dès lors, sur proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), de nouvelles dispositions, correspondant à l'actuel nouvel art. 15 al. 3 et 6 LPO et devant apporter une aide ciblée à la presse associative sans but lucratif, ont été introduites dans la loi (vote Heberlein, BO 2007 E 422).

Les publications à grand tirage des organisations disposant de suffisamment d'influence sur le marché, pour négocier des tarifs leur étant favorables, ne devaient plus être soutenues (votes Heberlein, Reimann, Escher et Gentil, BO 2007 E 422, 423, 427 et 431). Dans cette optique, les prix préférentiels accordés à la presse associative ont été réservés, d'une part, aux organisations « sans but lucratif » (cf. phrase introductive de l'art. 15 al. 3 LPO) et, d'autre part, aux produits issus des presses dont le tirage ne dépassait pas 300'000 exemplaires (cf. art. 15 al. 3 let. e LPO).

La différence la plus importante entre l'ancien et le nouveau système a ainsi consisté en ce que seule la « petite » presse associative, et non plus la « grande » presse associative, devait désormais être subventionnée. La part rédactionnelle que devaient contenir au minimum les titres est en outre passée de 15 à 50% (cf. art. 15 al. 3 let. d LPO). Selon le nouveau droit, seuls les titres de la presse associative, qui répondaient déjà aux critères en vigueur sous l'ancien droit, devaient profiter de l'aide indirecte à la presse. L'art. 15 al. 3 let. a, b, c et e LPO devait, pour cette raison, correspondre matériellement à la réglementation de l'art. 38 de l'ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003. On a du reste souligné que la solution proposée permettrait de soutenir non seulement les organisations reconnues d'utilité publique, mais aussi les partis politiques, les organisations syndicales, les associations professionnelles ou sportives (Heberlein, BO 2007 E 431). Il n'a en aucun cas été question d'élargir, par rapport à l'ancien système, le cercle des bénéficiaires des rabais, et ce d'autant plus que l'aide indirecte prévue à l'art. 15 al. 3 LPO a été – contrairement à l'aide indirecte accordée à la presse régionale et locale – limitée dans le temps (cf. art. 15 al. 6 LPO).

4.3 Sur la base de ces différents éléments, le Tribunal administratif fédéral a retenu, dans ses arrêts précités des 2 juillet et 12 mai 2009, que le nouveau système d'octroi de tarifs préférentiels différait de l'ancien système, uniquement en ce sens que seule la « petite » et non plus la « grande » presse associative devait être soutenue; en d'autres termes, l'art. 15 al. 3 LPO apportait deux modifications à l'ancien système: les prix préférentiels étaient réservés à la presse associative, d'une part, « d'organisations à but non lucratif » (art. 15 al. 3 LPO) et, d'autre part, aux produits issus des presses dont le tirage ne dépassait pas les 300'000 exemplaires (art. 15 al. 3 let. e LPO); il n'avait en aucun cas été question d'élargir le cercle des

bénéficiaires des rabais. Il a dès lors considéré que, pour le surplus, l'art. 15 al. 3 LPO devait être envisagé, selon la volonté du législateur, sous l'angle de la situation juridique qui prévalait jusqu'à la fin de l'année 2007; singulièrement, cette disposition devait être comprise en regard de la jurisprudence qui s'appliquait sous l'ancien droit; les publications qui ne faisaient pas partie de la presse associative sous l'ancien droit ne pouvaient profiter pour leur transport des tarifs préférentiels prévus au nouvel art. 15 al. 3 LPO (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5441/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.3, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.2.3).

Il convient dès lors d'appliquer au cas d'espèce la jurisprudence rendue sur la presse associative sous l'empire de l'ancien droit, et ce d'autant plus que cette ancienne pratique n'a en aucun cas été remise en cause, passée sous silence ou critiquée lors des débats parlementaires (arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5441/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.3, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.4).

4.4 Selon cette jurisprudence, pour qu'un titre puisse être considéré comme faisant partie de la « presse associative » (« Mitgliedschaftspresse »), il doit exister un lien associatif d'un point de vue juridique (« ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis ») entre la corporation qui le publie et son destinataire. Singulièrement, un produit issu des presses qu'une corporation distribue à ses membres, sur la base d'un devoir inscrit dans ses statuts ou d'une décision de son organe compétent, doit être considéré comme une publication de la presse associative. Un tel rapport n'existe cependant que dans les associations (art. 60 et 70 ss CC) et les sociétés coopératives (art. 828 al. 1 et 839 ss du code des obligations du 30 mars 1911, CO, RS 220), mais non dans d'autres formes de sociétés ou dans les fondations (art. 80 CC). Les journaux associatifs (Vereinsblätter) font partie de la presse associative. L'entrée dans l'association (Vereinsbeitritt) traduit la volonté de la personne de recevoir régulièrement le journal de l'association. Les conditions suivantes doivent en tous les cas être satisfaites: il doit exister un devoir statutaire de publier le titre, un rapport corporatif entre son destinataire et la corporation résultant d'une déclaration d'entrée valable en la forme, et, enfin, la volonté de le recevoir régulièrement doit ressortir de la déclaration d'entrée (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.4, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.3; voir aussi décision de la Commission de recours du DETEC H-2001-113 du 23

juin 2003 in: JAAC 67.132 consid. 5.3.1 et 5.3.4, décision de la Commission de recours du DETEC H-2001-48 du 26 mars 2002 in: JAAC 66.63 consid. 7.1; ATF 120 Ib 142 consid. 3 cc, ATF 101 Ib 178 consid. 1 et 3b-c).

4.5 Selon une approche systématique, on constate que la notion de « *abonnierten* Zeitungen und Zeitschriften » figure à la phrase introductive de l'art. 15 al. 3 LPO dans ses versions allemande et italienne mais non française; en effet, cette dernière ne parle que de « journaux et périodiques »; le terme « abonnierten » se trouve également dans le titre de l'art. 15 LPO et à l'art. 15 al. 2 LPO.

Les art. 15 al. 1 de la loi sur la poste du 30 avril 1997 et 38 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 ne mentionnaient plus expressément la presse associative, et ce contrairement au droit précédent. La jurisprudence retenait toutefois que celle-ci était rattachée aux « journaux et périodiques ». Le contrat d'abonnement aux journaux et périodiques est certes un contrat de livraisons successives. La mise sur un pied d'égalité des journaux et périodiques en abonnement d'une part et de la presse associative d'autre part était toutefois considérée comme justifiée, étant donné que de nombreuses associations offraient à leurs membres leur propre journal, un produit issu des presses paraissant régulièrement; les cotisations des membres servaient en outre fréquemment à couvrir en premier lieu les coûts de publication du journal. Un titre pouvait entrer dans la notion de « presse associative », même si ses destinataires ne payaient aucune cotisation pour le recevoir, ce pour autant que les conditions susmentionnées, imposées pour qu'une association puisse profiter des prix préférentiels (cf. supra consid. 4.4), soient réalisées (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.5, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.5 et les réf. citées).

Comme le Tribunal administratif fédéral l'a déjà retenu en se référant à l'ancienne jurisprudence rendue en cette matière, le terme « en abonnement » de l'art. 15 al. 2 LPO doit être compris en ce sens qu'un contrat d'abonnement à titre onéreux a été conclu entre le journal et ses destinataires. Ce contrat d'abonnement conclu à titre onéreux est la caractéristique de base à laquelle les titres de la presse locale et régionale doivent répondre pour pouvoir bénéficier des prix préférentiels. Le terme « en abonnement » de la phrase introductive de l'art. 15 al. 3 LPO doit néanmoins être envisagé dans un sens plus

large. On doit ainsi considérer que la seule qualité de membre de l'organisation, qu'elle soit acquise à titre onéreux ou non, suffit pour admettre qu'il est question dans un cas donné d'*« abonnierten* Zeitungen und Zeitschriften » (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3066/2008 du 9 octobre 2008 consid. 6.3 et 6.5, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.5 et les réf. citées, A-5441/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.5).

4.6 Du résultat des différentes méthodes d'interprétation, le Tribunal administratif fédéral a déduit que l'art. 15 al. 3 LPO s'appliquait lorsqu'un rapport associatif d'un point de vue juridique - créé à titre onéreux ou non - existait entre l'association concernée qui publiait le journal - respectivement la société coopérative - et le destinataire dudit journal; en outre, les associations et sociétés coopératives ne devaient pas avoir un but lucratif, ce qui ressortait déjà de la substance même de l'association (cf. art. 60 ss CC); « ne pas avoir de but lucratif » devait de surcroît être compris dans un sens plus large que « reconnu d'utilité publique » et n'excluait pas en particulier la poursuite d'intérêts propres (arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.6, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.7).

Il a par ailleurs été retenu que, selon l'art. 15 al. 3 LPO, le fait que le journal de l'association, souhaitant obtenir l'aide indirecte à la presse, informe ou non sur ses propres activités n'était pas un critère déterminant pour décider de l'octroi du rabais (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5541/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.6, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 12.2).

5.
En l'occurrence, l'organisation du journal La Nation revêt la forme juridique de l'association au sens des art. 60 ss CC. Contrairement à ce qu'a invoqué la Poste, le fait que le titre La Nation n'informe pas sur ses propres activités, mais sur la politique vaudoise et fédérale, n'exclut pas en soi l'octroi du rabais. En outre, le titre La Nation est distribué en vertu d'un devoir contenu dans les statuts de l'association. Il pourrait ainsi sous ces angles prétendre à l'aide indirecte à la presse selon l'art. 15 al. 3 LPO.

L'octroi des tarifs préférentiels à la presse associative suppose toutefois, comme on vient de le voir (cf. supra consid. 4.4), l'existence d'un rapport corporatif entre l'association et les destinataires du

journal de celle-ci résultant d'une déclaration d'entrée valable en la forme. La volonté de recevoir régulièrement le titre doit de surcroît ressortir de la déclaration d'entrée. En l'espèce, il se pose la question de savoir si un tel lien peut être admis.

Il résulte de la consultation du site internet du journal La Nation qu'il existe la possibilité de s'y abonner en remplissant un formulaire. Celui-ci figure sur le site du journal (cf. site internet du journal La Nation). La personne qui désire s'abonner au journal doit indiquer à l'aide dudit formulaire ses nom, prénom, domicile, numéro postal, localité et courriel. Le formulaire n'indique pas cependant que la personne intéressée, en s'abonnant au titre La Nation, deviendra automatiquement membre de l'association La Nation. Il s'agit bien plutôt pour cette personne de conclure uniquement un contrat d'abonnement avec le journal La Nation qui lui permettra de recevoir celui-ci contre versement du prix annuel de 72.- francs (prix « normal ») ou de 30.- francs (prix « étudiant »).

Le fait de devoir payer une somme d'argent pour recevoir un journal ne s'oppose certes pas au fait que l'association qui le distribue puisse profiter de l'aide indirecte à la presse. Il faut cependant encore qu'un lien associatif résultant d'une déclaration d'entrée existe entre le destinataire du journal et celui-ci. En particulier, un tel lien ne se déduit pas du formulaire permettant de s'abonner au journal La Nation. On comprend certes d'un tel formulaire dûment rempli et signé que la personne souhaite recevoir le journal La Nation. Mais cela ne signifie pas encore qu'elle désire être membre de l'association concernée. Or, il ne paraît pas évident au vu du dossier que la personne qui s'abonne au journal souhaite devenir par la même occasion membre de l'association La Nation (cf. sur cette même question la décision déjà citée de la Commission fédérale de recours du DETEC H-2001-48 du 26 mars 2002 consid. 7.3). Il ne ressort du reste pas de la consultation du site internet de La Nation que l'on devient également membre de l'association en s'abonnant au journal. Une telle constatation ne peut, en particulier, se déduire de la consultation des rubriques « La Ligue » ou « Le canton ». Au demeurant, le dossier ne contient aucun document propre à démontrer que les abonnés du journal La Nation – ou une partie d'entre eux – ont rempli une déclaration d'entrée et qu'ils ont voulu appartenir à l'association. En outre, le simple fait d'alléguer que La Nation serait une association assimilable à un parti politique ne permet pas de conclure à l'existence d'un rapport associatif entre le

journal et ses lecteurs. On ne peut donc que nier qu'un tel lien existe entre le journal La Nation et ses destinataires.

Dans de telles circonstances, le Tribunal administratif fédéral ne saurait retenir que le titre La Nation appartient à la presse associative au sens de l'art. 15 al. 3 LPO. Il n'est pas nécessaire d'examiner si ce titre remplit les conditions prévues à l'art. 15 al. 3 let. a-e LPO, auxquels il devrait répondre pour l'octroi du rabais; le fait de devoir appartenir à la « presse associative » est en effet une caractéristique de base qui doit être remplie pour qu'une organisation puisse prétendre à l'octroi de l'aide indirecte à la presse au sens de l'art. 15 al. 3 LPO (cf. sur cette question arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3066/2008 du 9 octobre 2008).

6.
Cela étant, il faut encore déterminer si le titre La Nation est en droit de bénéficier des tarifs préférentiels prévus à l'art. 15 al. 3 LPO, en raison de l'application du principe de l'égalité de traitement. Cette question suppose d'examiner si la production au dossier des pièces requises par la recourante se justifiait.

6.1 Dans son recours, le journal La Nation a requis la production de différents documents. La Poste a toutefois invoqué dans sa réponse du 12 décembre 2008 que la production de tels documents n'était pas nécessaire, dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas propres à élucider les faits; de toute façon, ces listes de documents se trouvaient sur le site internet du DETEC. Dans sa réplique du 22 janvier 2009, la recourante a renoncé à consulter certains documents, tels que demandés dans son recours. Elle a toutefois maintenu sa requête, en ce sens qu'elle souhaitait disposer de la liste de toutes les publications bénéficiant du rabais selon l'art. 15 al. 3 LPO, de l'indication des montants accordés par la Poste selon cette disposition aux « trois tirages les plus élevés », ainsi qu'aux autres périodiques, soit « sans les trois tirages les plus élevés ». Elle a en outre souligné qu'elle n'avait pas pu obtenir les listes précitées à l'adresse indiquée par la Poste. Enfin, elle a allégué que la consultation des listes précitées permettrait au tribunal de céans de déterminer si l'acte attaqué respectait le principe de l'égalité de traitement. L'autorité inférieure a repris les arguments précédemment développés dans sa duplique du 5 mars 2009.

6.2 Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.], RS 101) prévaut sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant de la part de l'autorité dont la décision est attaquée la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (arrêt du Tribunal fédéral 2C_360/2007 du 13 novembre 2007 consid. 6 et les réf. citées, arrêt du Tribunal fédéral 2A.615/2006 du 29 mars 2007 consid. 5 et la réf. citée; décision de la Commission fédérale de recours du DETEC du 23 juin 2003 H-2001-113 in: JAAC 67.132 consid. 6.2.1 ss).

6.3 En l'espèce, on l'a vu (cf. supra consid. 5), l'autorité inférieure a refusé à juste titre à l'association du journal La Nation l'octroi des prix préférentiels selon l'art. 15 al. 3 LPO. La recourante a souhaité consulté la liste des publications bénéficiant dudit rabais, afin de s'assurer que celui-ci n'avait pas été accordé à d'autres organisations lui étant semblables. La production au dossier des documents requis n'est toutefois pas nécessaire. En effet, on ne voit pas en quoi le fait que la recourante ait connaissance du montant des rabais octroyés par la Poste selon l'art. 15 al. 3 LPO soit propre à élucider les faits. Une telle connaissance ne lui permettrait pas, en particulier, de démontrer que le principe de l'égalité de traitement a été violé. La requête de la recourante tendant à ce que la liste des publications ayant bénéficié du rabais précité soit versée au dossier ne peut également qu'être rejetée. En effet, la Poste a expressément déclaré dans sa duplique que sa pratique serait revue si nécessaire à la lumière des considérants de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral;

selon l'issue de la procédure, la situation de différents titres serait alors réexaminée et au besoin adaptée. On en déduit que l'autorité inférieure a la volonté d'appliquer correctement les dispositions légales et qu'il n'y a pas lieu de prévoir qu'elle appliquera une pratique contraire à la loi. Même s'il fallait admettre qu'une organisation identique à la recourante a bénéficié du rabais précité, le journal La Nation ne pourrait donc y avoir droit en application du principe de l'égalité de traitement. La recourante n'a fourni, au demeurant, aucun indice de nature à démontrer que la Poste n'a pas l'intention d'appliquer correctement la réglementation légale.

Au vu de l'ensemble du raisonnement qui a précédé, le recours doit être rejeté.

7.

En application des art. 63 al. 1 PA et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure, fixés à 1'500.- francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà versée.

Dans la mesure où elle succombe, il n'y a pas lieu d'allouer à la recourante une indemnité à titre de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de 1'500.- francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de 1500.- francs.

3.
Il n'est pas alloué d'indemnité au titre de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège : La greffière :

Jérôme Candrian Virginie Fragnière

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :