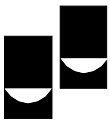
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-6600/2008
{T 1/2}

Arrêt du 6 juillet 2009

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Markus Metz, Marianne Ryter Sauvant, juges,
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

Association du Journal de la Construction de la Suisse Romande par inEDIT Publications SA,
chemin des Jordils 40, 1025 St-Sulpice VD,
représentée par Maître Yves Grandjean,
2, rue du Concert, case postale 2273, 2001 Neuchâtel,
recourante,

contre

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

Objet

Aide indirecte à la presse.

Faits :

A.
Afin de déterminer si un titre pouvait continuer à bénéficier de l'aide indirecte à la presse dans le nouveau cadre législatif, La Poste Suisse (ci-après la Poste) a adressé aux éditeurs, le 14 septembre 2007, un formulaire de déclaration spontanée. La procédure avait été préalablement convenue avec les associations d'éditeurs.

Le 29 octobre 2007, l'association du Journal de la Construction de la Suisse romande (ci-après l'AJCSR) lui a fait parvenir le formulaire « Presse associative », rempli partiellement et signé, pour le titre « Bâtir ».

Le 7 décembre 2007, la Poste a indiqué à l'AJCSR que le titre Bâtir ne remplissait pas tous les critères fixés par l'art. 15 de la législation sur la poste, et que le tarif normal, autrement dit sans le rabais accordé au titre d'aide indirecte à la presse, lui serait désormais applicable. Le 17 décembre 2007, l'AJCSR a répondu à la Poste qu'elle contestait ce point de vue.

B.
Suite à un nouvel examen du dossier, par décision du 15 septembre 2008, la Poste a prononcé 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 Bâtir.

C.
Par mémoire du 17 octobre 2008, l'AJCSR (ci-après la recourante) a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle a conclu principalement à ce que le tarif préférentiel lui soit accordé et subsidiairement à ce que l'affaire soit renvoyée à la Poste.

D.
Le 22 octobre 2008, le Tribunal administratif fédéral a accusé réception du recours et annoncé la composition du collège appelé à statuer. La Poste (ci-après l'autorité inférieure) a répondu au recours le 12 décembre 2008 et a conclu à son rejet.

Invitée à répliquer, la recourante a confirmé dans le délai imparti les

conclusions prises dans son recours. Appelée à dupliquer, l'autorité inférieure en a fait de même en date du 5 mars 2009.

Le Tribunal administratif fédéral a ensuite prononcé la clôture de l'échange d'écritures, sous réserve de mesures d'instruction complémentaires.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en cas de 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), le Tribunal administratif fédéral 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 en l'espèce 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 sur la poste du 30 avril 1997 (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 et suivants 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 administratif fédéral 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 de céans 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.

4.1 Dans l'acte attaqué, l'autorité inférieure a retenu que le titre Bâtir ne pouvait être qualifié de « presse associative » au sens de l'art. 15 al. 3 LPO. En effet, elle a relevé que, selon la déclaration spontanée du 20 octobre 2007, ledit titre servait de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits et de prestations, et ne revêtait pas la qualité d'« organisation à but non lucratif ». Elle a considéré que, pour savoir si cette condition était réalisée dans un cas donné, il fallait se fonder sur l'impression générale laissée par le titre, conformément aux indications contenues dans la brochure « Journaux suisses » (édition janvier 2008); or, le journal Bâtir contenait énormément de publicité. Elle a ajouté qu'il s'adressait à un public payant. Elle a souligné à cet égard que l'AJCSR comprenait 7 membres; or, le tirage du journal s'élevait à 5'688 exemplaires, et ne s'adressait donc pas à des membres d'une association, mais à des abonnés.

Pour sa part, dans son recours, la recourante a invoqué avoir renoncé à cocher les cases « ne sert pas de manière prépondérante à des fins commerciales ou à la promotion de produits ou de prestations » et « Organisations à but non lucratif » sur le formulaire de déclaration spontanée, afin de ne pas commettre d'impair. Elle a relevé qu'elle était une association à but non lucratif, étant donné que selon ses statuts elle était expressément soumise aux art. 60 ss du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), et qu'elle n'était pas inscrite au registre du commerce. Elle a ajouté qu'elle avait pour but, selon ses statuts, la publication en langue française d'un périodique de la construction; ses membres n'avaient en outre aucun droit à la fortune de l'association; ses ressources provenaient du produit de la publication du Journal et de dons. Elle a dès lors allégué qu'elle poursuivait un but idéal au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Elle a souligné que la partie rédactionnelle du titre était de 50% de l'ensemble de la publication; le Journal ne pouvait donc servir de manière prépondérante à des fins commerciales ou à la promotion de produits ou de prestations.

Dans sa réponse au recours, l'autorité inférieure a relevé que le but statutaire de l'AJCSR était « la publication en langue française d'un

périodique de la construction »; le but de la presse associative n'était manifestement pas rempli, car le titre Bâtir n'informait pas sur les activités de l'AJCSR, mais sur la construction en Suisse romande. Elle s'est aussi référée aux explications du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication relatives à l'aide indirecte à la presse (cf. « Erläuterungen zum Vorschlag des UVEK zu Art. 15 PG vom 14.04.2007 », annexe 8 du bordereau de l'autorité inférieure du 12 décembre 2008). Elle a souligné à cet égard qu'un rapport associatif (« Mitgliedschafts-verhältnis ») devait exister entre l'association et ses membres pour que le journal de celle-ci puisse être considéré comme faisant partie de la presse associative. Elle a ajouté qu'il fallait que le journal soit majoritairement distribué aux membres de l'organisation; les non-membres, soit les abonnés, devaient en outre payer un prix supérieur à celui des membres. Elle a ensuite expliqué que l'AJCSR était une association constituée de 7 membres seulement; il était dès lors manifeste que, compte tenu de son tirage (5'688 exemplaires), Bâtir n'appartenait pas à la presse associative; il ne s'agissait manifestement pas, en effet, d'un journal destiné à informer les membres d'une association ou d'une organisation non lucrative. Elle a aussi allégué que le titre Bâtir était clairement commercialisé sous forme d'abonnements payants et s'adressait à des abonnés, et non à des membres d'une association ou d'une organisation non lucrative; le lien entre Bâtir et les abonnés était indubitablement fondé sur un rapport contractuel et non sur la qualité de membre. Elle a enfin avancé que la recourante servait de manière prépondérante des fins commerciales et la promotion de produits ou de prestations; la condition prévue à l'art. 15 al. 3 let. c LPO faisait donc défaut.

Dans sa réplique du 22 janvier 2009, la recourante a invoqué que le but de la presse associative n'avait pas à être celui d'informer ses membres et ses sympathisants sur ses activités; aucune disposition légale ne l'imposait. Elle a repris pour le surplus les arguments développés dans son recours. La Poste 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. 4.6, A-6527/2008 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 CC) 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 des 2 juillet et 12 mai 2009, 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-6527/2008 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 (cf. 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 des 2 juillet et 12 mai 2009 précités, 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. Le Tribunal de céans 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 *« abonnierte* 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 ». En revanche, le terme « abonnierte », qui se trouve également dans le titre de l'art. 15 LPO et à l'art. 15 al. 2 LPO, est mentionné, en ces mêmes dispositions, dans les versions française et italienne.

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 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'*« abonnierte* 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-5541 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-6527/2008 du 2 juillet 2009 consid. 4.6, A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.7).

4.7 En l'occurrence, l'AJCSR 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 Bâtir n'informe pas sur les activités de l'AJCSR, mais sur différents thèmes de construction n'exclut pas en soi l'octroi du rabais. En outre, le titre Bâtir 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 Bâtir qu'il existe la possibilité de s'y abonner en remplissant un formulaire. Celui-ci figure sur le site du journal (cf. http://www.batir-jcsr.ch). La personne qui désire s'abonner au journal doit indiquer à l'aide dudit formulaire ses raison sociale, branche, nom, prénom, adresse, NPA/localité, adresse Email et type d'abonnement (1 an: 88.- francs et 2 ans: 155.- francs). Le formulaire n'indique pas cependant que la personne intéressée, en s'abonnant au titre Bâtir, deviendra automatiquement membre de l'AJCSR. Il s'agit bien plutôt pour cette personne de conclure uniquement un contrat d'abonnement avec le journal Bâtir,qui lui permettra de recevoir celui-ci contre versement du prix annuel de 88.- francs ou bisannuel de 155.- francs.

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 Bâtir. On comprend certes d'un tel formulaire dûment rempli et signé que la personne souhaite recevoir le journal Bâtir. 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 Bâtir souhaite devenir par la même occasion membre de l'association (cf. sur cette même question 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 du journal Bâtir 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 de la rubrique « Abonnements ». Au demeurant, le dossier ne contient aucun document propre à démontrer que les abonnés du journal Bâtir – ou une partie d'entre eux – ont rempli une déclaration d'entrée et qu'ils ont voulu appartenir à l'AJCSR. On ne peut donc que nier qu'un lien associatif d'un point de vue juridique existe entre le journal Bâtir et ses destinataires.

Il convient en outre de relever le caractère tout à fait particulier de la situation de la recourante, qui, tout en étant une association, ne comprend que 7 membres aux dires de ses statuts, alors qu'elle compte plus de 5'500 abonnés (cf. Déclaration spontanée « Presse associative » remplie par la recourante le 29 octobre 2007). Or, une telle disproportion entre le nombre d'associés, d'une part, et d'abonnés, d'autre part, ne permet pas la reconnaissance à la recourante du caractère de « presse associative » au sens de l'art. 15 al. 3 LPO.

Au vu de toutes ces circonstances, le Tribunal administratif fédéral ne saurait donc retenir que le titre Bâtir appartient à la presse associative au sens de l'art. 15 al. 3 LPO. Il n'est pas nécessaire d'examiner si les conditions prévues à l'art. 15 al. 3 let. a-e LPO, qui devraient être réalisées pour pouvoir obtenir un rabais, le sont in casu; 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).

5.

Cela étant, il faut encore déterminer si la recourante peut, pour pouvoir bénéficier des tarifs préférentiels, se prévaloir du fait que d'autres titres, en particulier les journaux « Habitation » et « Papeterie und Büro », ont obtenu l'aide indirecte à la presse sur la base de l'art. 15 al. 3 LPO. En d'autres termes, il sied d'examiner si le principe de l'égalité de traitement a été respecté dans l'acte attaqué.

5.1 En sa réplique, la recourante a invoqué que d'autres publications similaires à Bâtir avaient obtenu l'aide indirecte à la presse au sens de l'art. 15 al. 3 LPO; il s'agissait des titres suivants: « Journal Coiffure Suisse », « Auto & lifestyle », « Electro Revue », « Open Golf », « Aero Revue », « Journal des Arts et Métiers », « Le Fleuriste », « Swiss Camion », « Papeterie und Büro », « Swiss Export Journal » et « Habitation ». Elle a relevé que ces titres ne s'adressaient pas majoritairement aux membres de l'association qui les distribuait, mais aux entrepreneurs et sympathisants de chaque branche concernée. Elle a précisé que le titre Bâtir avait les mêmes format et conception que le journal « Habitation »; ces deux publications contenaient de surcroît le même pourcentage de publicité. Elle a aussi souligné que le titre « Papeterie und Büro » était essentiellement une publication publicitaire. Enfin, elle a reproché à l'autorité inférieure d'avoir accordé le rabais de l'art. 15 al. 3 LPO aux titres susmentionnés qui comportaient le même contenu publicitaire que le journal Bâtir.

Dans sa duplique, la Poste a allégué qu'elle reverrait sa pratique en cas de besoin à la lumière des considérants du tribunal de céans; selon l'issue de la présente procédure, la situation de différents titres serait dès lors réexaminée et si nécessaire adaptée. Elle a en outre souligné que la partie publicitaire du titre « Habitation » était bien moins importante que celle du titre Bâtir; le journal « Habitation » ne servait pas, de plus, de manière prépondérante des fins commerciales et la promotion de produits ou de prestations. Elle a ajouté que cette revue était distribuée aux membres de l'Association suisse pour l'habitat; le prix de la revue était en outre distinct selon qu'il s'agissait de membres ou d'abonnés. Elle a dès lors considéré qu'il était question d'une situation de fait différente de celle du titre Bâtir.

5.2 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). En outre, le citoyen ne peut être mis au bénéfice de l'illégalité que lorsque l'autorité viole la loi, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante et pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (arrêt du Tribunal fédéral 1P.44/2006 du 18 janvier 2007 consid. 2.1 et les réf. citées).

5.3 En l'espèce, on l'a vu (cf. supra consid. 4.7), l'autorité inférieure a refusé à juste titre que l'AJCSR puisse bénéficier des prix préférentiels selon l'art. 15 al. 3 LPO. La recourante a produit la liste des publications ayant profité du rabais précité, alors que celles-ci étaient semblables, de son point de vue, au titre Bâtir. Elle ne saurait toutefois prétendre à l'égalité dans l'illégalité, à supposer que cette dernière soit avérée. En effet, la Poste a expressément déclaré dans sa duplique que sa pratique serait revue à la lumière des considérants de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral si nécessaire; selon l'issue de la procédure, la situation de différentes publications serait alors réexaminée, 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. La recourante n'a fourni en outre aucun indice de nature à démontrer que la Poste n'a pas l'intention d'appliquer correctement la réglementation légale.

Au demeurant, on relève que la situation de fait de l'Association Suisse pour l'Habitat n'est pas la même que celle de la recourante. Sur le site internet de l'Association Suisse pour l'Habitat, figure en effet un formulaire de « demande d'adhésion ». Il résulte clairement de ce document que la personne qui le remplit et le signe souhaite devenir

membre de l'association précitée. En outre, en déclarant par ce formulaire vouloir adhérer à l'Association Suisse pour l'Habitat, la personne concernée déclare en même temps vouloir recevoir le titre « Habitation ». Elle doit en effet indiquer sur ledit formulaire le nombre d'abonnement qu'elle souhaite souscrire. Il y est en outre précisé que la conclusion d'un abonnement est obligatoire selon les statuts de l'association.

6.
Reste encore à déterminer si la recourante peut bénéficier de l'aide indirecte à la presse jusqu'à l'entrée en force de la décision querellée.

6.1 Dans l'acte attaqué, la Poste a précisé qu'elle acceptait provisoirement - et sans que cela n'ait valeur de précédent - de prendre en charge et d'acheminer les envois de la recourante au tarif préférentiel selon l'art. 15 al. 3 LPO, et ce depuis le 1er janvier 2008.

La recourante a relevé dans son recours qu'elle pourrait profiter du rabais précité jusqu'à l'entrée en force de la décision attaquée. Elle s'est appuyée sur un courrier de la Poste daté du 21 juillet 2008, indiquant: « dans l'intervalle, votre titre continuera à bénéficier de la solution transitoire appliquée en matière de tarification et de conditions ».

Dans sa réponse au recours, la Poste s'est référée à un courrier du 8 février 2008. Ce courrier indiquait que, dans le cadre d'une solution transitoire, le titre Bâtir bénéficierait des tarifs et conditions applicables aux titres soumis à l'aide indirecte à la presse; il précisait de plus qu'une fois la décision prise, la Poste procéderait à la perception rétroactive au 1er janvier 2008 de la différence de prix entre les titres soumis à l'aide indirecte et ceux qui ne l'étaient pas.

Dans sa réplique du 22 janvier 2009, la recourante a insisté sur le fait qu'elle devait pouvoir bénéficier des prix préférentiels jusqu'à l'entrée en force de la décision attaquée. Elle a allégué qu'il ne lui appartenait pas de demander la restitution de l'effet suspensif au recours, étant donné que la Poste ne l'avait pas retiré dans la décision attaquée. Dans sa duplique, la Poste a renvoyé aux arguments développés dans la réponse au recours.

6.2 Le tribunal de céans ne peut que confirmer, pour les raisons suivantes, la position prise par la Poste.

En effet, et de première part, le courrier de l'autorité inférieure du 21 juillet 2008 doit être interprété en regard de celui daté du 8 février 2008. Ce dernier indique expressément que la recourante devra rembourser la différence de prix entre les titres soumis à l'aide indirecte et ceux qui ne le sont pas. La clarté de cette interprétation conjointe des deux courriers s'impose à la recourante, conformément au principe de la bonne foi découlant de l'art. 5 al. 3 Cst. (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1260/2008 du 13 janvier 2009 consid. 5.4 et les réf.).

Le fait par ailleurs que le recours ait effet suspensif conformément à l'art. 55 al. 1 PA ne permet pas à la recourante de profiter du rabais, aussi longtemps que dure la procédure devant le Tribunal administratif fédéral, sans qu'aucun remboursement ne lui soit demandé en cas d'échec de son recours. Il convient bien plutôt de retenir qu'en l'espèce, la suspension des effets de la décision attaquée, induite par le recours et l'effet suspensif qui lui est attaché ex lege, prend fin de manière rétroactive dès la notification de la décision sur recours, c'est-à-dire ex tunc, et permet à la décision attaquée de déployer tous ses effets au jour de son prononcé (cf. ATF 127 III 569 consid. 4b; HANSJÖRG SEILER, in Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), VwVG, Zurich/Bâle/Genève 2009, n. 69-70 ad art. 55; XAVER BAUMBERGER, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 95/96; MOOR, op. cit., vol. II, p. 680).

Il s'ensuit que 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 du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà versée. Dans la mesure où il succombe, il n'y a pas lieu d'allouer au recourant 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 1500.- 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)
- 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 :