Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-5427/2008
{T 1/2}

Arrêt du 30 juin 2009

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Beat Forster, André Moser, juges.
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

Société de l'Agence Economique et Financière SA Agefi, rue de Genève 17, case postale 5031,
1002 Lausanne,
représentée par Maître Ivan Cherpillod,
avenue Montbenon 2, case postale 5475,
1002 Lausanne,
recourante,

contre

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

Objet

Aide indirecte à la presse.

Faits :

A.

A.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.

A.b L'Agefi, société de l'agence économique et financière S.A., créée en 1976 et dont le siège est à Lausanne, a pour but statutaire l'« édition et la publication du journal financier Agefi et [la] publication d'autres périodiques économiques ».

Le 29 novembre 2007, l'Agefi a fait parvenir à la Poste le formulaire de déclaration spontanée « Presse régionale et locale » pour le titre Agefi. Il y est notamment précisé que l'édition en abonnement légalisée s'élève à 2'913 exemplaires.

Le 13 décembre 2007, la Poste a indiqué à l'Agefi qu'il 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 19 décembre 2007, l'Agefi a répondu qu'il contestait ce point de vue.

B.

Suite à un réexamen du dossier, la Poste, par décision du 8 août 2008, a constaté que le titre Agefi ne remplissait pas les conditions d'octroi des tarifs préférentiels pour le transport des journaux et périodiques prévus par l'art. 15 de la réglementation sur la poste, dans sa teneur au 1er janvier 2008. Aussi l'autorité a-t-elle retenu qu'à compter de cette date, aucun rabais ne serait accordé à ce titre.

C.

Par mémoire en recours du 25 août 2008, l'Agefi (ci-après la recourante) a déféré cette décision au Tribunal administratif fédéral, en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à l'octroi du rabais pour le transport du titre Agefi à compter du 1er janvier 2008, et, subsidiairement, au renvoi de la cause à la Poste (ci-après l'autorité inférieure) pour nouvelle décision au sens des considérants.

D.
Le Tribunal administratif fédéral a accusé réception du recours en date du 28 août 2008 et annoncé la composition du collège appelé à statuer. Invitée à se déterminer sur le recours, la Poste a conclu à son rejet (observations du 20 octobre 2008).

La cause a ensuite été gardée à juger, sous réserve de mesures d'instruction complémentaires.

E.
Les autres faits de la cause seront repris en tant que de besoin dans les considérants en droit qui suivent.

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 (TAF) 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 de céans se déduit directement de l'art. 18 de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO, RS 783.0) (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral 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 auprès du Tribunal administratif fédéral.

1.2 Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (art. 48 ss 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, l'administré qui adresse une demande à l'administration dans son propre intérêt doit la motiver et apporter les éléments en sa possession permettant d'établir la preuve des faits dont il se prévaut (cf. MOOR, op. cit., vol. II, p. 260). En conséquence, l'autorité saisie, et il en va de même du 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 (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a, ATF 121 V 204 consid. 6c ; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2).

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 porte sur la question de savoir si la recourante a droit au tarif préférentiel pour le transport du titre Agefi en application de l'art. 15 al. 2 LPO. Il n'est en revanche pas contesté que les conditions de l'art. 15 al. 3 LPO ne sont pas satisfaites.

4.1 Dans la décision attaquée, la Poste a en particulier retenu que le titre Agefi ne constituait en aucun cas "une presse régionale et locale" au sens de l'art. 15 al. 2 LPO. En effet, selon l'autorité inférieure, le public-cible, les abonnés et le contenu du titre sont supra-régionaux. Le titre s'adresse en outre à un cercle de lecteurs spécialisés. L'autorité inférieure se réfère sur ce point au Catalogue de la presse suisse de l'Association des Sociétés Suisses de Publicité (ASSP), édition 2008, qui classe ce journal sous le chapitre "Presse grand public, financière et économique".

4.2 Pour sa part, la recourante conteste le caractère supra-régional attribué à son titre, ainsi que le fait qu'il serait adressé à un cercle de lecteurs spécialisés.

S'agissant du premier grief, elle expose tout d'abord que l'art. 15 al. 2 LPO n'érige pas en condition d'octroi du rabais l'exigence qu'un titre de journal ait une vocation purement locale ou régionale. Le maintien d'une presse régionale et locale n'est que l'objectif poursuivi par cette disposition, qui énonce ensuite, et de manière exhaustive, les conditions à remplir en ses lettres a à j. Retenir cet objectif comme condition supplémentaire constitue une violation du principe de la légalité. A son avis, si le législateur avait voulu limiter l'octroi du rabais aux seuls titres purement locaux ou régionaux, il n'aurait pas posé comme première condition que ceux-ci soient principalement diffusés en Suisse. Elle souligne à ce propos que la diffusion de l'Agefi en dehors de la Suisse ne représente que 1,38 pour cent.

La recourante considère également, toujours à propos de ce premier grief, que la condition déterminante quant à l'octroi du rabais réside

dans le point de savoir si le titre a besoin d'un soutien financier en raison de son faible tirage, ce qui est le cas de l'Agefi (10'000 exemplaires, dont 2'913 pour l'édition en abonnement) ; et qu'elle ne réside pas dans le point de savoir si le titre est purement local ou régional, ce qui serait bien difficile à déterminer. En d'autres termes, le législateur n'a pas érigé en condition que le titre soit régional ou local ; il s'est fondé sur le seul critère du tirage, comme il ressort de l'art. 15 al. 2 let. h LPO. La recourante relève par ailleurs que, à supposer que l'art. 15 al. 2 LPO exige que le titre ait une vocation purement régionale ou locale, cette condition est satisfaite dans son cas. Elle soutient à cet égard qu'un titre doit être qualifié de régional lorsqu'il contribue à la libre formation de l'opinion dans une région linguistique de Suisse, ou dans une partie d'une telle région, condition remplie en l'occurrence.

En ce qui concerne le second grief, la recourante constate en premier lieu une contradiction dans le raisonnement de la Poste, lorsque celle-ci fait état de ce que l'Agefi figure dans la catégorie "Presse grand public, financière et économique" du catalogue Presse suisse de l'ASSP, tout en retenant que le titre s'adresse à un cercle de lecteurs spécialisés. Ensuite, la recourante relève que, si l'Agefi a une orientation économique et financière marquée, il est un journal qui traite également – et de manière approfondie – de politique nationale et internationale ainsi que d'autres faits de société. En outre, à son sens, la notion de presse spécialisée doit être comprise à l'aune du but poursuivi par le législateur, consistant à maintenir une presse diversifiée pour la libre formation de l'opinion. Ainsi, doivent être considérés comme relevant de la presse spécialisée, les titres qui ne s'adressent pas au public en général pour la formation de son opinion, tels que par exemple la presse de loisirs. Or, l'Agefi intègre les problèmes politiques, sociaux, environnementaux et technologiques ainsi que les questions économiques et financières, et contribue dès lors à la formation de l'opinion publique. Il ne s'agit donc pas d'une presse spécialisée.

5.

5.1 Il résulte de leurs écritures que les parties sont en divergence sur deux points quant à l'interprétation de l'art. 15 al. 2 LPO. Le premier a trait à la portée de la notion de "presse régionale ou locale", singulièrement à la question de savoir s'il s'agit d'une condition à remplir cumulativement avec celles prévues aux lettres a à j de cette

disposition pour pouvoir bénéficier de l'aide indirecte à la presse. Le second porte sur la lettre e de cette disposition, et consiste à savoir si l'Agefi doit être reconnu ou non comme une presse spécialisée. Il y a donc lieu d'interpréter ces notions.

5.2 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 pas absolument 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. ATF 125 II 480 consid. 4 et les références citées ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 7 et les références citées). L'intention du législateur revêt une importance d'autant plus grande que la législation est récente (cf. ATAF 2007/7 du 11 juillet 2007 consid. 4.4).

6.
De la lettre de l'art. 15 al. 2 LPO, il ne résulte pas clairement si les termes de "presse régionale et locale" constituent une condition particulière devant être cumulativement remplie avec celles fixées aux lettres a à j. La véritable portée de cette norme doit donc être déterminée.

6.1 Avant l'entrée en vigueur de cette disposition 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 officiel [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. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.2.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3066/2008 du 9 octobre 2008 consid. 6.2.2 ; ATF 120 Ib 142 consid. 3b et les références 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 et N 417). 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. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6523/2008 du 12 mai 2009 consid. 8.2.1 ; 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 (art. 15 al. 3 LPO). 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.

6.2 Dans le cadre des débats au sein des Conseil national et des Etats, qui ont abouti à l'actuel art. 15 al. 2 LPO, il a en particulier été exposé ce qui suit s'agissant de l'objectif poursuivi par la nouvelle réglementation : **Trix Heberlein** (BO 2007 E 421): "*Der Antrag Ihrer Kommission sieht konkret vor, dass der Bund der Post jährlich 20 Millionen Franken zur Gewährung von Verbilligungen für die Regional- und Lokalpresse zur Verfügung stellt. Da der Definition von Regional- und Lokalpresse somit eine grosse Bedeutung zukommt, sollen die entsprechenden Kriterien, im Gegensatz zum Beschluss des Nationalrates, auf Gesetzesstufe festgehalten werden: Es wurde festgelegt, dass die Auflage mindestens 1000 Exemplare umfassen müsse bzw. höchstens 40'000 Exemplare umfassen dürfe*" ; **Maria Roth-Bernasconi** (BO 2007 N 850): "*La solution du Conseil des Etats, qui a donc changé de concept, et qui veut diminuer les*

montants du soutien, paraît mieux ciblée, mais elle comporte des inconvénients non négligeables. Elle impose de faire des choix arbitraires qui peuvent aboutir à des absurdités. Pour la Suisse romande, cela signifierait par exemple que "Le Nouvelliste" ou "Le Temps" ne recevraient plus rien, alors que "La Liberté" bénéficierait toujours d'un soutien. Or, tous ces journaux participent à la formation de l'opinion et ils souffrent tous d'une situation économique difficile et peut-être d'une trop grande dépendance vis-à-vis des annonceurs. La situation est complexe. Nous devons choisir entre une solution qui n'arroserait pas tout le monde, mais qui serait arbitraire, et une solution qui donnerait aussi aux "grands", mais qui ne serait pas arbitraire" ; **Hermann Weyeneth** (BO 2007 N 851): "*Die Grundsätzliche Schwäche, gegen die sich auch der Bundesrat ausgesprochen hat, betrifft das Giesskannensystem (système de l'arrosoir). 60 Millionen Franken zu verteilen, zum grössten Teil an die Reichsten und Mächtigsten, das ist keine Förderung. Der Ständerat hat aber auch die Schwächen des Minderheitsantrages korrigiert, den wir Ihnen in der ersten Lesung vorgelegt hatten. Es geht um kleine, bis wöchentlich einmal erscheinende Publikationen mit einer Auflage von maximal 40'000 Exemplaren. Das war immer das Hauptanliegen, diese regionalen Blätter zu unterstützen und damit zu ihrem Erhalt beizutragen. Dagegen steht das immer geltend gemachte Hauptmotiv, nämlich, die Zeitungen seien in der ganzen Schweiz zu gleichen Preisen zuzustellen, nun überhaupt nicht mehr zur Diskussion, auch nicht mehr in der Fassung der Kommissionsmehrheit. Also ist das, was der Ständerat beschlossen hat, zielgerichtet und entspricht klaren Kriterien*" ; **Maria Roth-Bernasconi** (BO 2007 N 1000): "*Nous sommes maintenant face à deux concepts différents. Je rappelle que notre conseil voulait imposer à la Poste des taxes postales préférentielles sur un tarif unique pour tous les journaux. Or le Conseil des Etats a changé ce concept et il a décidé de mettre à disposition de la Poste 20 millions au lieu de 60 millions de francs pour soutenir uniquement les journaux et les périodiques à tirage limité en leur accordant des prix préférentiels. Pour les grands journaux, contrairement à ce qu'avait prévu notre conseil, la Poste aura juste l'obligation de fixer des prix de distribution indépendants de la distance, mais il n'y aura plus de prix préférentiels*" ; et **Filippo Lombardi** (BO 2007 E 589): "*In Zukunft werden wir ein System haben, in dem jeder für sich verhandelt, also einen freien Markt. In diesem System werden höchstwahrscheinlich die grossen Zeitungen, also jene, die wir nicht unterstützen wollen – das sind die Zeitungen von*

Coop und Migros, die eine Auflage von mehr als einer Million Exemplaren aufweisen –, für sich die besten Bedingungen aushandeln. Die Regionalpresse mit einer Auflage von unter 40'000 Exemplare und die Mitgliederpresse können dank der auch in der ständerätlichen Fassung vorgesehenen Unterstützung vorübergehend auf fixe Tarife hoffen."

6.3 Des différents éléments exposés ci-avant, il ressort que le législateur entendait reprendre l'ancien système d'aide indirecte à la presse en corrigeant son principal défaut, soit celui découlant du système dit de l'arrosoir. Les moyens financiers mis à disposition de la Poste pour ce faire ont été drastiquement réduits. Il convenait donc de cibler l'aide et de ne l'accorder qu'à ceux qui en avaient besoin, à savoir les petits éditeurs, dans le but de maintenir une diversité de la presse au niveau régional et local. Ainsi, les titres à grand tirage ne devaient plus être soutenus par le biais de cette subvention. Le critère déterminant choisi par les parlementaires en vue de départir les petits des grands éditeurs est le nombre d'exemplaires, qui doit être au maximum de 40'000 par édition. Au-delà de ce maximum, l'éditeur, respectivement le titre, est qualifié à grand tirage et ne peut plus prétendre à être subventionné. En-deçà, dans l'esprit du législateur, l'éditeur, respectivement le titre, est considéré comme petit. Selon la CIP-N, les chiffres de tirage retenus l'ont été en fonction de situations locales spécifiques, constatées par exemple au Tessin (cf. rapport du 15 février 2007, FF 2007 1511).

6.4 Par ailleurs, au vu en particulier de l'arrêt rendu le 9 octobre 2008 par le tribunal de céans (A-3066/2008, consid. 6.3), il convient de considérer qu'une approche systématique de la loi commande que l'objectif mentionné dans la phrase d'introduction de l'art. 15 al. 2 LPO, à savoir le maintien d'une presse régionale et locale diversifiée, soit rempli par les journaux pour pouvoir prétendre à l'aide indirecte à la presse. Les critères définis à l'art. 15 al. 2 let. a à j LPO sont par ailleurs rattachés à cet objectif et ils permettent de le circonscrire plus précisément.

Il en découle que le nombre d'exemplaires ne saurait suffire à définir la notion de presse régionale ou locale, sinon en permettant de la limiter à la petite presse régionale et locale. Faute d'indication plus précise quant à la notion même de « presse régionale et locale », l'on retiendra qu'elle doit être définie au cas par cas, selon le champ de

diffusion et le contenu du titre concerné. Or, s'agissant de l'Agefi, le fait qu'il soit diffusé principalement en Suisse romande, voire essentiellement dans les cantons de Genève et de Vaud, ne saurait suffire à en faire une presse régionale.

Cela étant, la question de la définition de la presse régionale et locale dans le contexte de l'art. 15 al. 2 LPO, de même que celle de l'adéquation de l'Agefi à cette définition, peuvent demeurer ouvertes en l'espèce, au regard du considérant qui suit.

7.
Reste en effet encore à examiner si le titre Agefi doit être qualifié de presse spécialisée au sens de l'art. 15 al. 2 let. e LPO. Il n'est par ailleurs pas contesté que le titre remplit les autres conditions définies à l'art. 15 al. 2 let. a à j LPO.

7.1 La question de savoir si un journal fait partie de la presse spécialisée doit s'analyser sur la base des circonstances du cas d'espèce, c'est-à-dire en se fondant sur l'impression générale donnée par le titre (cf. ATF 120 Ib 150 consid. 2c et la référence citée). Il faut également tenir compte du but poursuivi par l'aide indirecte à la presse, à savoir le maintien de la diversité et l'indépendance de la presse dans l'intérêt de l'information et de la formation des opinions (cf. pour le but de la subvention: arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3066/2008 du 9 octobre 2008 consid. 6.2.2 et ATF 120 Ib 142 consid. 3b). Enfin, doit aussi être prise en compte, la volonté du législateur de réduire de manière importante le montant total devant servir à l'octroi de l'aide indirecte à la presse et de ne faire bénéficier de cette subvention que les petits éditeurs.

Aussi doit-on considérer que les journaux pouvant prétendre à cette aide sont ceux dits "généralistes", c'est-à-dire ceux qui contiennent des articles traitant de thèmes d'actualité dans divers domaines, tels que la politique, l'économie, la culture, le sport ou tout autre divertissement, ainsi que de faits divers. Le journal doit donc présenter une offre d'informations variée sans être orienté vers un domaine particulier. Certes, les autres journaux, moins généralistes et ciblant un cercle de lecteurs particulier, contribuent également à la formation de l'opinion. Toutefois, les titres dits "généralistes" y contribuent plus globalement, de sorte que seuls ceux-ci doivent bénéficier de la subvention, compte tenu des circonstances dans lesquelles l'aide à la

presse a été renouvelée à compter du 1er janvier 2008 (cf. supra consid. 5).

7.2 En l'occurrence, si l'on ne saurait nier à l'Agefi la faculté de contribuer à la formation de l'opinion, il ne fait aucun doute, et la recourante l'admet, que ce journal a une orientation économique et financière marquée. Il traite certes de divers thèmes de politique nationale et internationale en ses numéros. Ces quelques articles ne suffisent toutefois pas à se convaincre qu'il s'agit d'un journal "généraliste". Dans son ensemble, le contenu de ce titre vise des lecteurs ayant des centres d'intérêts tournés vers l'économie et la finance. L'on peut d'ailleurs lire en-tête du journal (cf. édition du 19 août 2008) que l'Agefi est "Le quotidien suisse de l'économie". Le catalogue de la presse suisse publié par l'ASSP distingue à cet égard, parmi les titres faisant partie de la « Presse grand public, financière et économique (chapitre 2) », ceux qui appartiennent à la « Presse grand public » et ceux qui appartiennent à la « Presse financière et économique », tel l'Agefi.

7.3 Il convient en outre de relever que la nouvelle formule de l'Agefi, sortie en mai 2009, ne vient contredire les considérations qui précèdent, ni eu égard à son nouveau sous-titre, à savoir « Quotidien de l'Agence économique et financière à Genève », ni eu égard à son contenu (ainsi ses éditions des 15-17 mai 2009 ou des 12-14 juin 2009).

7.4 Cela étant, le titre l'Agefi entre bien dans la catégorie de la presse spécialisée, telle que l'on doit la concevoir à l'aune de la volonté du législateur de limiter l'octroi de la subvention aux seuls titres à faible tirage à caractère général participant à la formation de l'opinion.

8.
Sur le vu de l'ensemble du raisonnement qui a précédé, le recours se révèle mal fondé et doit être rejeté.

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

Dans la mesure où elle succombe, il n'y a pas lieu d'allouer à la recourante une indemnité au 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, fixés à Fr. 1'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.
Aucune indemnité de dépens n'est allouée.

4.
Le présent arrêt est adressé :

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

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège : La greffière :

Jérôme Candrian Virginie Fragnière

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) soient remplies, le présent arrêt peut être attaqué 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. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué 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 :