

**La surveillance fédérale sur la radio et la télévision –  
l'exemple de la Société suisse de radiodiffusion et télévision  
(SSR)**

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 10 novembre 1997

---

# Rapport

## 1 Introduction

### 11 Limites à la surveillance sur la radio et la télévision du point de vue du droit constitutionnel

Le principe de l'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie de celles-ci en matière de programmation figurent à l'article 55<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale (constitution). La liberté d'opinion, également garantie par la constitution, interdit à l'Etat de programmer et de diffuser lui-même des émissions de radio et de télévision sur la base de son monopole technique, cette tâche incombant à des diffuseurs extérieurs aux organes étatiques. Comme toute organisation qui assume une tâche d'intérêt public, les radiodiffuseurs sont soumis à la surveillance de la Confédération. Vu le caractère de droit fondamental de la liberté d'opinion, les radiodiffuseurs jouissent d'une protection particulière contre les interventions de l'Etat. La surveillance exercée sur la radiodiffusion ne peut être comparée à la surveillance exercée par une autorité sur des organes administratifs qui lui sont subordonnés ou encore sur des organisations non protégées par un droit fondamental.

La surveillance représente un point névralgique en ce qui concerne l'indépendance face à l'Etat et l'autonomie de la programmation telles qu'elles sont ancrées dans le droit constitutionnel. Les autorités sont tenues d'exercer la surveillance conformément au droit fondamental dans la mesure où elles ne peuvent intervenir dans la programmation des émissions. Il appartient avant tout au législateur de prendre les mesures nécessaires sur le plan organisationnel afin d'assurer la conformité de la surveillance au droit constitutionnel, le conflit d'intérêt sur le plan constitutionnel entre la liberté du diffuseur et des droits et obligations de l'Etat en matière de surveillance ne pouvant jamais être réglé de manière définitive. Ce conflit d'intérêts est déterminant dans l'exercice des fonctions de surveillance. En fait, ni la surveillance ni les droits fondamentaux de l'indépendance face à l'Etat et de l'autonomie de la programmation ne sont illimités.

Les conditions-cadre particulières qui régissent les rapports entre l'Etat et les médias électroniques se répercutent à leur tour sur l'exercice de la haute surveillance parlementaire. C'est ainsi que les Commissions de gestion doivent elles aussi respecter, dans leurs investigations, les limites de la surveillance fédérale prévue aux niveaux législatif et constitutionnel.

### 12 Objet et fonction de la haute surveillance sur la radio et la télévision

En Suisse, la surveillance sur la radio et la télévision (surveillance sur la radiodiffusion) incombe à la fois aux autorités administratives fédérales et à l'Autorité indépendante d'examen des plaintes. Une haute surveillance parlementaire sur les diffuseurs n'est pas prévue par la loi. C'est le législateur lui-même qui a exclu expressément l'accès habituel de la Délégation des finances aux rapports du Contrôle fédéral des finances dans le domaine des médias électroniques. Il entend ainsi éviter, conformément au principe de l'autonomie de la programmation (art. 55<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> al., cst.) que le Parlement et ses organes puissent exercer une influence sur la programmation ra-

diophonique et télévisuelle par le biais de la surveillance financière. Le Parlement n'a également guère de prise sur la politique en matière de médias. La radio et la télévision ne peuvent toutefois se tenir à l'écart de toute influence du pouvoir politique, c'est ainsi que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité concédante, jouit d'un pouvoir de décision considérable (fixation du montant des redevances et divers droits de nomination au sein des organes directeurs de la radio et de la télévision), qui influence notablement la gestion des finances et la politique d'entreprise des diffuseurs.

Le fait que les tâches d'approbation et de contrôle incombent au gouvernement ne va pas de soi; les organisations de radiodiffusion sont soumises à un régime différent dans certains pays voisins, où soit les parlements soit leurs commissions fixent les redevances (France, Danemark), assument avant tout la surveillance financière (France, Italie) ou exercent une activité de surveillance complémentaire à celle du gouvernement (Espagne). Là où les Cours des comptes contrôlent le budget de l'Etat, celles-ci participent pour une grande part à la surveillance financière sur les diffuseurs.

L'exercice de la surveillance par les autorités fédérales compétentes sur les diffuseurs peut faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de la haute surveillance au termes de l'article 85, chiffre 11, constitution Les Commissions de gestion sont en droit de requérir tout les renseignements nécessaires à cet effet (selon l'art. 47<sup>quater</sup>, al. 3<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>1</sup>, également en ce qui concerne les diffuseurs).

En 1979 déjà, la Commission de gestion du Conseil national s'était informée sur la structure et le fonctionnement du système de surveillance afin d'être en mesure de se prononcer quant à l'adéquation de la surveillance fédérale dans le domaine de la radiodiffusion. Dans les années quatre-vingts, la Délégation des finances des Chambres fédérales s'était penchée pour sa part sur la question d'un renforcement éventuel de la surveillance financière sur la radio et la télévision, profitant de l'augmentation de la redevance en 1995 pour procéder à un réexamen de la surveillance financière sur la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR). De l'avis de la délégation, le système de surveillance financière d'alors fonctionnait de manière satisfaisante dans la mesure où la hausse de la redevance demandée par la SSR et les PTT avait été réduite sur intervention de l'autorité de surveillance (sur les 7,8 % prévus, le Conseil fédéral n'avait accepté qu'un relèvement de 1,2 %).

### 13 Objectifs et objet de la présente inspection

Le but de la présente inspection est d'expliquer l'organisation de la surveillance de la Confédération sur la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR) ainsi que les modalités et les critères de l'exercice de ladite surveillance par l'Etat, ceci afin de déterminer si celle-ci s'effectue de manière appropriée.

Lorsque la Commission de gestion du Conseil national avait examiné la question de la surveillance fédérale sur la SSR en 1979, aucune base légale ou constitutionnelle n'avait encore été édictée dans le domaine de la radiodiffusion. Par la suite, en 1984, le peuple et les cantons donnèrent à la Confédération la compétence d'édicter une

<sup>1</sup> Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RS 171.11)

réglementation en matière de radiodiffusion (art. 55<sup>bis</sup>, cst.), tandis que la surveillance continuait de reposer sur l'octroi de concessions jusqu'à ce que le système de surveillance soit inscrit expressément dans la loi sur la radio et la télévision<sup>2</sup>. Après cinq ans d'exercice de la surveillance par l'Etat, la Commission de gestion du Conseil des Etats estime judicieux de procéder à une évaluation de l'application de la loi et d'examiner les éventuels problèmes dans ce contexte.

Pour ce faire la Commission de gestion du Conseil des Etats a concentré son attention sur l'exercice de la surveillance financière. Toute personne désireuse de capter des programmes de radio et de télévision est tenue de verser une redevance de réception<sup>3</sup>. Les personnes qui s'acquittent de la redevance sont naturellement en droit d'exiger que les fonds qu'ils fournissent soient utilisés de manière rationnelle et à bon escient. L'inspection menée par la Commission de gestion devrait démontrer si cette exigence est prise en compte dans le cadre de la surveillance.

La Commission de gestion a sciemment choisi l'exemple de la SSR afin d'examiner l'exercice de la surveillance aux termes de la loi sur la radio et la télévision. La surveillance financière joue un rôle crucial en l'espèce, la majeure partie des recettes réalisées à partir des redevances étant versée à la SSR,<sup>4</sup> ce qui représente les deux tiers du financement de celle-ci (les besoins financiers restants étant couverts par les recettes émanant notamment de la publicité et du sponsoring)<sup>5</sup>. La SSR demeure encore et toujours le principal diffuseur de programmes de radiodiffusion sur le territoire suisse, même si elle est exposée à la concurrence croissantes des chaînes locales et régionales privées. Elle bénéficie d'une position privilégiée sur le plan légal dans la mesure où elle a droit à une concession pour la diffusion de programmes nationaux et de programmes destinés aux régions linguistiques, alors que les autres diffuseurs ne peuvent obtenir le même type de concession que pour autant que les prestations fournies n'affectent pas sensiblement celles de la SSR (art. 31, 1<sup>er</sup> al., let. b, loi sur la radio et la télévision). A l'inverse, la SSR est liée par un mandat de prestations exigeant. La concentration des travaux de la commission sur la SSR n'exclut pas que certaines conclusions puissent s'appliquer également à d'autres diffuseurs, en particulier, aux autres bénéficiaires de parts de redevances.

La présente inspection n'approfondit toutefois pas la question de savoir selon quels critères les autorités fédérales évaluent la manière dont la SSR remplit son mandat de prestations selon l'article 26 ss loi sur la radio et la télévision, ce thème faisant l'objet d'un rapport du Conseil fédéral en date de juin 1997 dont le traitement par les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture et par les Chambres fédérales est prévu prochainement. La Commission de gestion estime que le respect par la SSR du mandat de prestations doit être contrôlé et garanti dans le cadre de la surveillance sur la concession selon article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur la radio et la télévision. Cependant, du fait des principes de l'autonomie en matière de programmation, l'autorité de surveillance, qui doit s'en tenir à une appréciation globale, ne peut se prononcer sur les détails de la production des programmes.

<sup>2</sup> Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV), RS 784.40

<sup>3</sup> En 1996, le montant total des redevances prélevées par la Confédération a atteint quelque 1,094 milliard de francs.

<sup>4</sup> Sur le total des recettes provenant des redevances (1,094 mia. de fr.), en 1996 815,85 millions (74,6%) ont été versés à la SSR, 269,85 millions (24,65%) aux PTT et 8,25 millions (0,75%) à l'OFCOM.

<sup>5</sup> En 1996, les redevances de réception touchées par la SSR se sont élevées à un total de 814 871 890 francs, tandis que les recettes publicitaires, les recettes du sponsoring et autres recettes atteignaient un montant global de 336 639 404 francs.

Par ailleurs, la Commission de gestion s'en tient elle-même aux limites de la surveillance fédérale. La surveillance en matière de programmes est devenue autonome en 1984 tant sur le plan de l'organisation que sur celui du droit de la procédure. Elle est exercée non pas par l'exécutif de la Confédération mais par l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radiotélévision (AIEP), dont l'activité s'exerce indépendamment de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (art. 58 loi sur la radio et la télévision), le Conseil fédéral et le Parlement ne faisant qu'assurer respectivement la surveillance administrative et la haute surveillance sur la gestion de l'AIEP. Compte tenu de cette situation, la Commission de gestion n'a pas intégré la surveillance sur la programmation dans son inspection.

## **14 Méthodes de travail de la Commission de gestion**

La section «Prestations» de la Commission de gestion du Conseil des Etats se compose de MM. Peter Bieri (président), Peter-Josef Schallberger et Hans Uhlmann députés au Conseil des Etats. Pour l'inspection, la section a bénéficié du renfort de MM. Andreas Iten et Franz Wicki également députés au Conseil des Etats et membre de la Commission de gestion.

La section, après s'être réunie pour la première fois le 18 février 1997, a tenu quatre séances d'information jusqu'au 2 juillet 1997. Elle avait tout d'abord demandé au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) de rédiger un rapport sur la question de savoir comment la Confédération assume sa fonction de surveillance sur la SSR. Elle a ensuite entendu huit personnes sur ce thème puis a requis la rédaction d'un rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Enfin, à l'occasion d'une séance d'information à la direction générale de la SSR, la section s'est fait informer par des représentants de la SSR sur le système de contrôle interne de celle-ci.

Après avoir adopté son projet de rapport le 5 septembre 1997, la section s'est entretenue le 7 octobre 1997 avec M. Moritz Leuenberger, conseiller fédéral et chef du DFTCE. Elle a ensuite rendu compte de ses investigations à la commission plénière. La Commission de gestion du Conseil des Etats a approuvé le projet de rapport le 10 novembre 1997.

## **2 Surveillance sur la SSR. Système et compétences**

### **21 Le système de surveillance de la loi sur la radio et la télévision. Aperçu**

La loi fédérale sur la radio et la télévision établit une distinction entre la surveillance générale (art. 56) et la surveillance sur les programmes (art. 57 à 66). La surveillance générale se divise à son tour en trois catégories, à savoir la surveillance financière (art. 56, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.), la surveillance technique (art. 56, 5<sup>e</sup> al.) et les autres domaines de surveillance (art. 56, 1<sup>er</sup> al.).

En ce qui concerne les instruments de la surveillance, les diffuseurs sont tenus de faire rapport aux autorités de surveillance (art. 68), de fournir des renseignements et d'enregistrer les émissions diffusées (art. 69). En vue de sauvegarder l'autonomie des médias en matière de programmation, l'interdiction de mesures de surveillance

dans ce domaine et des contrôles de pure opportunité figure à l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision.

En cas de violation du droit, l'autorité de surveillance peut prendre elle-même certaines mesures administratives susceptibles d'aller jusqu'au retrait des recettes obtenues illégalement ou de proposer au département de compléter la concession par certaines conditions, de la soumettre à des restrictions, de la suspendre ou de la révoquer (art. 67 en relation avec l'art. 15 de la loi sur la radio et la télévision). Des sanctions de droit pénal administratif sont par ailleurs prévues (art. 70). Dans le cas de la SSR, l'instrument du retrait de la concession ne peut être appliqué, étant donné que celle-ci jouit d'un droit à une concession de par la loi (art. 26).

## **22            Surveillance générale**

### **221           Surveillance financière**

Les diffuseurs qui bénéficient de fonds publics (quote-part du produit de la redevance de réception ou soutien financier) sont soumis à une surveillance financière de la part de l'Etat en vertu de l'article 56, 2<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. L'autorité de surveillance assume cette tâche en procédant à un examen des comptes annuels, du budget et du plan financier, soumis tout trois à l'approbation du DFTCE dans le cas de la SSR. Pour la vérification de la gestion des comptes, l'autorité de surveillance peut charger le Contrôle fédéral des finances (CDF). Selon l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la radio et la télévision, l'autorité de surveillance est tenue de vérifier si la gestion des fonds de la société de radiodiffusion est conforme aux principes de l'économie d'entreprise.

Selon l'article 56 de la loi sur la radio et la télévision et l'article 112, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV)<sup>6</sup>, le DFTCE exerce la surveillance financière sur la SSR. L'inspection menée par la Commission de gestion a permis de constater que l'exécution sur le plan pratique de la surveillance départementale a été déléguée à l'Office fédéral de la communication (OFCOM): le département, qui n'a pas développé d'instruments en propre, s'appuie sur les travaux préliminaires de l'office, et exerce un droit de regard sur les méthodes utilisées par l'OFCOM en matière de surveillance. Par ailleurs, le DFTCE pourrait par exemple également traiter une plainte concernant la surveillance émanant de la SSR dans le cadre de sa surveillance sur l'OFCOM, un tel cas ne s'étant toutefois encore jamais présenté aux dires du DFTCE. En ce qui concerne la surveillance financière globale – également sur les diffuseurs privés et d'autres bénéficiaires de subventions – de même que pour les autres questions financières, l'OFCOM dispose d'un spécialiste avec rang de collaborateur depuis 1992. Un deuxième poste a pu être créé au début mars 1997.

### **222           Surveillance technique**

La surveillance technique (fréquences) sert indirectement à protéger d'autres diffuseurs ainsi que d'autre utilisateur de la bande de fréquence (télécommunication). Cette surveillance était assumée jusqu'ici par Télécom PTT. A la suite de la libérali-

<sup>6</sup> Ordonnance du 16 mars 1992 sur la radio et la télévision (ORTV); RS 784.401

sation dans les domaines des télécommunications, cette fonction sera également exercée par l'OFCOM depuis le début 1998.

## **223                    Autres domaines de surveillance**

Les autres domaines de surveillance (également intitulée surveillance du comportement), exercés par l'OFCOM (art. 111, 1<sup>er</sup> al, ORTV), concernent l'application du droit international en matière de radiodiffusion, de la loi sur la radio et la télévision, de l'ORTV, ainsi que de la concession de la SSR du 18 novembre 1992. Les normes en la matière s'appliquent à des domaines variés (protection d'autres médias, encouragement de la création cinématographique, protection contre une publicité excessive, protection contre la publicité détournée, etc.). Conformément aux normes juridiques de comportement en vigueur, ce domaine touche à de nombreuses questions. L'OFCOM exerce sa surveillance sur la base de contrôles ponctuels ou de plaintes déposées par des tiers.

Dans les autres types de surveillance, l'interdiction, déjà mentionnée, de mesures de surveillance afférentes à la production et à la préparation des programmes, vise à exclure toute forme imaginable de censure préventive sur le plan administratif. L'interdiction des contrôles de pure opportunité est également mentionnée dans ce contexte.

D'après les déclarations de l'OFCOM, les difficultés de délimitation avec la surveillance sur les programmes, qui incombe à l'Autorité indépendante d'examen des plaintes, ne sont pas rares dans ce domaine. Il s'avère en effet souvent difficile de déterminer si les problèmes soulevés concernent le contenu des programmes ou ressortissent plutôt à la gestion d'entreprise ou encore des finances.

## **23                        Surveillance sur les programmes**

La SSR jouit d'une autonomie dans l'aménagement des différents programmes. Le directeur général de la SSR assume, vis-à-vis de l'autorité concédante, la responsabilité de la direction générale des programmes (art. 8 concession SSR). La surveillance sur les programmes vise à sauvegarder la libre formation de l'opinion du public.

C'est dans le domaine de la programmation que la collision d'intérêts entre liberté en matière de programmes et surveillance apparaît le plus clairement: c'est pourquoi la surveillance sur la programmation n'est pas assumée par les autorités administratives compétentes dans les autres domaines mais avant tout par des organes indépendants ainsi que, subsidiairement, par des organes étatiques. Les plaintes contre des émissions de la SSR sont tout d'abord examinées par les offices de médiation internes de la SSR (un par région linguistique, quatre pour l'ensemble de la Suisse)<sup>7</sup>, puis par l'Autorité indépendante d'examen des plaintes (rattachée sur le plan administratif au DFTCE) et enfin par le Tribunal fédéral.

La surveillance sur les programmes vise à ce que les émissions de radio et de télévision fassent l'objet d'un contrôle quant à leur objectivité et à leur respect de la diver-

<sup>7</sup> Vu le nombre de plaintes déposées en Suisse alémanique, la mise en place de l'office de médiation responsable de l'émetteur de langue allemande a permis de décharger considérablement l'Autorité indépendante d'examen des plaintes.

sité des tendances. Contrairement à la surveillance générale assumée d'office par les autorités fédérales, l'Autorité indépendante n'intervient qu'en cas de plainte. Il existe un recoupement entre la surveillance générale et la surveillance sur les programmes dans la mesure où, selon l'article 63, 2<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, le DFTCE jouit également d'un pouvoir de déposer une plainte.

### **3 L'exercice de la surveillance financière de l'Etat sur la SSR**

#### **31 Approbation du budget, des comptes et du plan financier (art. 56, 2<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision)**

Le DFTCE procède à la surveillance financière sur la base des documents que la SSR est tenue de lui soumettre. Il approuve les comptes au cours d'une procédure administrative formelle (décision). Dans la pratique, l'approbation des comptes revêt la forme d'une lettre du DFTCE. Jusqu'ici, la SSR a toujours considéré les remarques énoncées dans les lettres du département comme des recommandations lui demandant de reconsidérer certaines de ses évaluations en matière de politique financière.

En considérant les lettres d'accompagnement du département comme des recommandations, la SSR se refuse à envisager l'éventualité, sur le plan théorique, que le département puisse assortir l'approbation des comptes de directives à caractère impératif. Une interprétation étroite du droit dans le sens du principe de la légalité incite la SSR à estimer qu'une approbation peut soit être donnée, soit être refusée, cette dernière décision devant être dûment motivée.

Le DFTCE est lui aussi d'avis que les approbations dans le domaine des comptes ne produisent qu'un effet limité, les pouvoirs en matière d'approbation détenus par le DFTCE ne prennent leur véritable importance que dans le contexte de l'ajustement par le Conseil fédéral des redevances de réception. En règle générale, la SSR peut demander l'adoption d'une telle mesure tous les deux ans (art. 10, 2<sup>e</sup> al., concession SSR). A cette occasion, la SSR doit faire état dans le détail de ses besoins financiers. De l'avis du département, le Conseil fédéral, dans sa décision quant à l'adaptation des redevances, peut prendre en compte d'éventuelles réserves émises lors de l'approbation du budget, des comptes et du plan financier. En définitive, le département utilise l'instrument de la surveillance comme une préparation à la décision du Conseil fédéral concernant une modification du montant des redevances.

Il convient néanmoins de souligner que le Conseil fédéral, pour l'adaptation des redevances de réception, ne doit pas attendre une proposition de la SSR en ce sens mais peut agir de sa propre initiative (art. 55, 4<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision). Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a jamais fait usage formellement de cette possibilité, bien que la question d'une réduction des redevances ait déjà été évoquée dans le cadre du DFTCE.

#### **32 Le contrôle de la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise (art. 56, 3<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision)**

En vertu de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, le DFTCE doit évaluer la gestion des finances des diffuseurs selon le critère de la conformité de la

gestion aux principes de l'économie d'entreprise compte tenu des normes comparatives en vigueur dans la branche.

### **321 L'échange de lettres entre le DFTCE et la SSR en 1993**

Un échange de lettres entre le chef du DFTCE (19 août 1993) et le président de la SSR (3 sept. 1993) démontre très clairement les modalités et l'ampleur de la surveillance financière que le DFTCE entend exercer sur la SSR. Le DFTCE manifeste son intention de «renoncer provisoirement à ce que le département et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) effectuent un contrôle sur place afin de déterminer si la gestion du budget est conforme aux principes de l'économie d'entreprise». La DFTCE constate qu'un tel examen serait en principe nécessaire si l'on voulait appliquer les dispositions légales à la lettre (notamment en ce qui concerne l'examen de la gestion des fonds selon l'art. 56, 3<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision). Le DFTCE est «toutefois d'avis qu'avec un inspectorat des finances (aujourd'hui révision interne SSR) désormais soumis directement au comité du Conseil central, ce qui lui confère une autonomie considérable, une surveillance financière interne efficace de la SSR est déjà garantie».

Dans sa réponse du 3 septembre 1993, la SSR partage les estimations du département et renvoie par ailleurs au renforcement de l'organe de révision statutaire. Selon la SSR, le nouveau droit des sociétés anonymes a entraîné un accroissement des responsabilités de la SSR. En ce qui concerne la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise, la SSR mentionne le droit de regard du Préposé à la surveillance des prix lors de l'ajustement des redevances de réception. Au vu de la surveillance bien structurée déjà existante pour ce qui est de sa gestion financière, la SSR se félicite de l'intention, manifestée par le DFTCE, de renoncer à créer des instances de surveillance supplémentaires et de limiter le contrôle de l'État aux principes essentiels.

### **322 Application de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la radio et la télévision: Pratique du DFTCE**

Sur la base des comptes, du budget et du plan financier, le DFTCE examine la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise. Selon la lettre précitée de 1993, le DFTCE ne procède pas à des investigations supplémentaires dans ce domaine, partant de l'idée que la SSR, en tant qu'entreprise consciente de ses responsabilités, a elle-même intérêt à être gérée en fonction de critères de rentabilité et à être soumise à un contrôle dans ce sens.

Pour ce qui est du degré d'approfondissement de cet examen, le DFTCE détermine s'il existe un équilibre entre les recettes et les dépenses et examine l'inexistence de versements croisés. Le DFTCE vérifie également de manière générale si le produit des redevances est utilisé à bon escient, estimant qu'un examen détaillé irait à l'encontre de l'interdiction, spécifiée à l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, des contrôles de pure opportunité, laquelle vaut également, toujours selon l'interprétation du DFTCE, pour le domaine de la surveillance financière.

Le DFTCE reconnaît l'importance sur le plan pratique de cet examen dans le contexte de l'ajustement des redevances. Il y a conformité aux principes de l'économie d'entreprise lorsque les moyens financiers nécessaires sont prévus et utilisés de ma-

nière à justifier pleinement toute augmentation des redevances. Selon ses propres déclarations, le DFTCE évalue la conformité de la gestion de la SSR aux principes de l'économie d'entreprise d'un point de vue strictement politique.

### **33 Le rôle du Contrôle fédéral des finances (art. 56, 4<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision)**

Jusqu'à présent, la question de savoir quel rôle devait jouer le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans le cadre de la surveillance financière sur la SSR a donné lieu à diverses discussions, dont un aperçu est fourni dans les lignes qui suivent.

### **331 Le rôle du Contrôle fédéral des finances avant la promulgation de la loi sur la radio et la télévision**

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur la radio et la télévision et la création de l'OFCOM en 1992, le DFTCE, pour l'exercice de sa surveillance sur la SSR, avait bénéficié du concours d'un comité interdépartemental, composé de représentants du service de radio et de télévision du DFTCE, de l'Administration fédérale des finances, de l'Office fédéral du personnel, des entreprises PTT et du Contrôle fédéral des finances (CDF). En l'occurrence, le rôle du CDF au sein du comité n'était pas celui d'un organe de contrôle, mais un mandat à titre personnel avait été confié à son représentant: celui-ci faisait également partie de l'organe de contrôle de la SSR, composé de trois personnes, ce qui lui permettait d'obtenir les données nécessaires à l'exercice de la surveillance par le DFTCE.

Depuis 1980, la Délégation des finances des Chambres fédérales s'est efforcée d'obtenir un réaménagement ainsi qu'un renforcement de la surveillance financière<sup>8</sup> et de recourir de façon accrue au CDF en tant qu'organe de contrôle. Divers entretiens entre la Délégation des finances et le DFTCE ont permis de créer la réglementation de la concession du 5 octobre 1987. L'article 23 de cette concession prévoyait que le CDF examine, sur mandat du DFTCE, les comptes de la SSR et présente un rapport y relatif au département. Le nouveau système n'a été appliqué qu'une seule fois lorsque le CDF a reçu le mandat de vérifier les investissements effectués par la SSR dans les régions et à la direction générale de la SSR. Au cours de nombreuses séances, la SSR, le CDF et le DFTCE ont fixé la procédure de contrôle à adopter afin d'éviter les doublons.

La disposition précitée de la concession de 1987 a été adoptée contre la volonté de la SSR, laquelle craignait que les activités du CDF ne provoquent une «politisation de la surveillance financière», menaçant ainsi l'autonomie en matière de programmation.

En 1989, au cours des délibérations de la loi sur la radio et la télévision, la question d'une éventuelle soumission des diffuseurs à la surveillance du CDF a même été soulevée au sein de la commission du Conseil national. Les partisans d'une telle formule désiraient renforcer la surveillance financière en invoquant la compétence du CDF dans ce domaine de même que le fait que celui-ci exerçait déjà une surveillance sur d'autres organisations semi-étatiques. Les adversaires à cette subordi-

<sup>8</sup> cf Rapports d'activité de la Délégation des finances 1985/86 (FF 1986 II 508 ss) et 1986/87 (FF 1987 II 798 ss)

nation ont triomphé, d'où l'introduction de la réglementation à l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, faisant valoir la menace d'atteintes à l'autonomie des programmes, le caractère discutable d'une telle situation juridique, l'opportunité de cette mesure sur le plan politique, la fonction de service exercée par le CDF aussi bien vis-à-vis du Conseil fédéral que du Parlement, le traitement de la SSR en tant qu'entreprise autonome et non pas en qualité d'entreprise d'Etat ainsi que l'absence de soumission au CDF d'autres institutions (Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), CFF). La question de la soumission des diffuseurs à la surveillance du CDF en général a également fait l'objet d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice en 1989<sup>9</sup>, d'après lequel il y a lieu, au vu de l'autonomie en matière de programmation, de ne pas soumettre la SSR à la surveillance du CDF.

### **332 Le rôle attribué par la loi sur la radio et la télévision au Contrôle fédéral des finances**

Selon la loi sur la radio et la télévision, l'autorité de surveillance peut charger le CDF du contrôle de la gestion des fonds. Les conditions préalables à l'attribution d'un mandat au CDF ne sont pas mentionnées à l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, un éventuel recours au CDF étant laissé à l'appréciation du DFTCE, conformément à ses attributions. Jusqu'ici, le DFTCE n'a fait aucun usage de cette possibilité.

Dans la loi sur la radio et la télévision, le législateur a attribué le rôle suivant au CDF:

Le CDF oeuvre désormais en tant qu'instrument du Conseil fédéral. La fonction assumée habituellement par le CDF en tant qu'organe à disposition aussi bien du Conseil fédéral que du Parlement est exclue en ce qui concerne la surveillance sur la radiodiffusion dans la mesure où la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF) a été déclarée inapplicable dans ce domaine (cf. art. 56, 4<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision).

Le CDF intervient exclusivement sur la base de mandats attribués par le DFTCE. La réglementation de la concession du 5 octobre 1987 a été ainsi reprise dans la loi, sous une forme toutefois plus modérée (formulation potestative). Déjà lors de l'application de la concession de 1987, il a été admis que l'attribution, par le DFTCE, d'un éventuel mandat au CDF devrait être réitérée dans chaque cas.

Dans le domaine de la radiodiffusion, le CDF ne joue pas le rôle d'un organe de surveillance mais uniquement celui d'un instrument auxiliaire à disposition du DFTCE dans l'exercice de sa surveillance financière.

#### **4 La surveillance financière interne de la SSR et ses rapports avec la surveillance de l'Etat**

Lors de l'inspection, le DFTCE a déclaré admettre a priori que la SSR était gérée et contrôlée conformément aux principes de l'économie d'entreprise et limiter par conséquent l'exercice de sa surveillance aux points essentiels en se fiant pour le reste au

<sup>9</sup> Contrôle et surveillance du Conseil fédéral sur les entreprises «semi-étatiques», in: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 1990, Fascicule 54/III, p. 226 ss

contrôle autonome de la SSR (cf. échange de lettres précité de l'année 1993, point 3.2.1).

En conséquence, il paraît judicieux, dans les lignes qui suivent, d'exposer brièvement les mécanismes du contrôle autonome de la SSR ainsi que les rapports de celui-ci avec la surveillance exercée par l'Etat.

#### **41 Les organes de contrôle de la SSR**

#### **411 Les organes de gestion de la SSR (cf. organigramme de la SSR en appendice)**

La SSR, lors de la réforme de ses structures en 1992, a conservé la forme juridique d'association corporative au sens de l'article 60 ss du Code civil. Elle n'en a pas moins rapproché ses structures et ses responsabilités du droit des sociétés anonymes et déclaré applicables certaines dispositions de ce même droit dans ses statuts nationaux et régionaux. La SSR se considère elle-même comme une holding dans lesquelles les sociétés régionales sont réunies, en tant que sociétés filiales, au sein d'une société-mère.

La SSR se compose d'organes institutionnels (quatre sociétés régionales) et de l'organisation professionnelle (unités d'entreprise). Le Conseil central et les Conseils régionaux exercent avant tout la fonction d'organe suprême (ce qui correspond, dans le droit des sociétés anonymes, à une assemblée des actionnaires ou des délégués). Le Comité du Conseil central et les Directoires des Conseils régionaux représentent les organes directeurs. Le Comité du Conseil central est l'organe directeur de la holding; sa fonction correspond à celle du conseil d'administration d'une société anonyme. Les Directoires des Conseils régionaux sont les organes directeurs des unités d'entreprise. Les organes directeurs assument un rôle de surveillance du point de vue de la responsabilité. Le Conseil central et le Comité du Conseil central approuvent les comptes, le budget et le plan financier. Chaque unité d'entreprise établit son propre bilan et son compte de résultats, lesquels sont consolidés par la suite dans le compte du siège.

#### **412 La révision interne**

La révision interne (RI) remplace l'ancien inspectorat des finances; son activité est régie par le règlement du 23 décembre 1992 ainsi que par des directives internes. Le cahier des charges de la RI s'inspire du manuel suisse de la révision.

La RI représente l'instrument de la direction suprême de la SSR dans le domaine de la surveillance et du contrôle. Elle assume la garantie de l'exploitation et des actifs. Sur mandat du Comité du Conseil central, des Directoires des Conseils régionaux et du directeur général, elle vérifie que les principes de sécurité, de régularité, de rentabilité et d'opportunité soient respectés. Ce faisant, la RI se prononce sur le fonctionnement du système de contrôle interne, le respect des normes légales et statutaires, la concordance entre le déroulement des affaires et la politique générale de l'entreprise, l'opportunité de l'organisation, la garantie contre des pertes éventuelles. Elle dresse des comptes-rendus à l'intention de la direction de l'entreprise. La RI peut faire appel à des spécialistes externes.

La RI présente au Comité du Conseil central un rapport d'activité annuel. Le Comité du Conseil central nomme le chef de la RI. Du point de vue administratif, la RI est subordonnée à la Direction générale; elle jouit d'une pleine autonomie du point de vue technique. Sa place au sein de l'organisation, qui avait été examinée dans le cadre de la réforme des structures de la SSR en 1997, demeurait encore indéterminée lors de l'inspection menée par la Commission de gestion.

En ce qui concerne les moyens à la disposition de la RI, son chef dispose de quatre postes de collaborateurs et d'un poste de secrétaire. Le cadre financier à la disposition de la RI se monte à environ 1 million de francs (1996); il comprend également les honoraires pour les mandats externes.

#### **413 L'organe de révision**

L'organe de révision, en tant qu'organe statutaire des organes institutionnels, a été créé en vertu du droit des associations<sup>10</sup>. Son fonctionnement s'oriente toutefois d'après le droit des sociétés anonymes (l'article 16, 3<sup>e</sup> alinéa, des Statuts de la SSR, renvoie à l'article 728 ss CO). Jusqu'ici, il se composait de trois collaborateurs qualifiés (réviseurs de comptes) et de trois membres suppléants nommé par le Conseil central. Au 1<sup>er</sup> juillet 1997, la révision des comptes a été confiée à la fiduciaire KPGM/Fides, laquelle jouit entre autres d'une expérience dans le domaine des médias.

L'organe de révision examine les comptes de la SSR et des sociétés régionales. Elle contrôle si la comptabilité, les comptes annuels, et l'utilisation de l'excédent sont conformes à la loi, aux statuts et au règlement financier de la SSR. Il veille à l'application des principes énoncés dans le Code des obligations (CO) concernant un établissement régulier des comptes annuels (art. 662a, 2<sup>e</sup> al., CO), de la structure de la comptabilité (art. 663 et 663a CO), des données publiées dans l'annexe (article 663b CO) et de leur évaluation. En 1994, les «international accountings standards» ont été introduits au niveau des comptes du groupe, de telle manière que ceux-ci sont analogues à ceux d'une société internationale cotée en bourse. Cette fiduciaire devrait désormais être chargée, en plus du contrôle de la régularité des contrôles, des contrôles des systèmes et des procédures.

L'organe de révision rend compte de ses activités aux Conseils régionaux (par l'entremise des unités d'entreprise correspondantes). Elle présente au Conseil central un rapport concernant le compte global de la SSR ainsi que sur le compte consolidé.

#### **414 Les autres instruments**

Certaines tâches de contrôle sont assumées dans le cadre de la gestion des finances. Il convient en l'occurrence de distinguer entre les processus de planification et d'élaboration du budget, dont la gestion et la surveillance incombent au controlling, et les processus financiers, dont la surveillance ressortit aux finances. Le controlling soutient la direction de l'entreprise dans le domaine de la gestion financière et occupe (au niveau des unités d'entreprise et du holding) 30 personnes. A l'heure actuelle, le controlling est en voie d'extension.

<sup>10</sup> Art. 16 des Statuts de la SSR du 22 novembre 1991 (Statuts de la SSR)

## **Le contrôle interne de la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise au sein de la SSR**

La SSR évalue la conformité de sa gestion aux principes de l'économie d'entreprise sur la base du budget. Chaque unité d'entreprise est tenue de respecter les objectifs budgétaires. Selon les déclarations de la SSR, ceux-ci font l'objet d'une réglementation stricte, l'évaluation de la rentabilité s'effectuant principalement au moyen des processus de contrôle et de gestion du management (révision interne, controlling, finances). La SSR considère son système de contrôle interne comme la principale garantie de la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise, qu'il ne faudrait pas identifier avec une utilisation parcimonieuse de moyens mais plutôt comme la recherche d'un équilibre judicieux entre les recettes et les dépenses. Selon les dires de la RI, l'évaluation de l'opportunité et de la mise en oeuvre de moyens s'avère malaisée dans le cas des productions propres. Dans ce domaine, les organes de contrôle internes font également preuve de retenue, dans la mesure où ils s'abstiennent de se prononcer quant à l'aménagement des propres productions de la SSR.

### **Rapport contrôle interne/surveillance de l'Etat**

#### **La position du DFTCE**

L'échange de lettres de 1993 et le rapport du chef du DFTCE à l'intention de la Délégation des finances du 11 novembre 1994 mentionne déjà la régularité de la surveillance financière à l'intérieur de la SSR. Le DFTCE a maintenu sa position face à la Commission de gestion. La structure de la SSR au niveau de l'entreprise, l'existence de systèmes de contrôle interne et la limitation des ressources sur le plan du personnel de l'Etat ont incité le DFTCE à se concentrer sur la vérification de la gestion des comptes et ce à partir du budget, du compte annuel et du plan financier. Le contrôle de conformité de la gestion des fonds aux principes de l'économie d'entreprise est confié en premier lieu à la propre responsabilité de la SSR.

#### **La position de la SSR**

Dans le cadre de l'inspection, la SSR a mentionné, que selon son opinion, la surveillance de l'Etat doit s'exercer subsidiairement au contrôle autonome du diffuseur<sup>11</sup>. D'autre part, la SSR est favorable à une interprétation étroite des dispositions légales en matière de surveillance, accordant une grande importance au principe de la légalité et à celui de la proportionnalité dans l'exercice de la surveillance. De l'avis de la SSR, une surveillance adéquate doit porter en premier lieu sur le système de contrôle autonome, sur sa fiabilité et son efficacité avant une éventuelle intervention de l'Etat. Celui-ci doit avant tout examiner la question de savoir si la SSR veille à ce que ses activités soient conformes aussi bien à la loi qu'aux principes de l'économie d'entreprise. Selon l'interprétation de la SSR, une surveillance de l'Etat plus étendue ne serait proportionnelle que dans les cas où les systèmes internes de la SSR auraient de toute évidence échoué.

<sup>11</sup> Etude du service juridique de la SSR, du 20 juin 1997

Lors de son inspection, l'impression de la Commission de gestion s'est révélée dans l'ensemble positive. Le *système de surveillance*, prescrit par le législateur, prend en compte les exigences actuelles dans le domaine de la radiodiffusion et peut, pour l'essentiel, être jugé approprié. La *pratique en matière de surveillance* telle qu'elle est prévue par la loi sur la radio et la télévision, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 1992, est certes encore récente et sa mise sur pied demeure pour le moins incomplète. Un jugement définitif ne peut par conséquent être prononcé dans le cadre de la présente inspection. Certaines tendances se dessinent toutefois vers ce que les parties en présence pourraient qualifier de processus d'apprentissage. C'est pourquoi le DFTCE s'est félicité de l'initiative prise par la Commission de gestion d'effectuer une inspection auprès de la SSR.

Il appert, aux yeux de la Commission de gestion, que l'intervention de l'Etat s'exerce, dans l'application de l'article 56 loi sur la radio et la télévision, avant tout en ce qui concerne le domaine de la surveillance selon l'alinéa premier (cf. ch. 2.2.3). La surveillance financière, qui s'exerce plus ou moins dans le cadre de la SSR, se caractérise en revanche par une plus grande autonomie face à l'Etat.

Au cours de l'inspection, la Commission de gestion a pu se convaincre de la difficulté d'assumer une surveillance de l'Etat dans un domaine aussi délicat du point de vue des droits fondamentaux, à l'intérieur duquel l'Etat se doit également de garantir la liberté et l'indépendance. L'exercice de la surveillance générale sur la radiodiffusion – objet de la présente inspection – représente une tâche exigeante pour les autorités compétentes. Cette tâche le devient particulièrement lorsqu'elle intervient ou *pourrait intervenir dans le domaine de l'autonomie des programmes*. Les difficultés de délimitation ont déjà été mentionnées pour ce qui est du reste de la surveillance (cf. ch. 2.2.3). Le conflit entre contrôle et autonomie des programmes garantie par le droit apparaît également dans le domaine financier bien que le contenu des programmes ne soit pas concerné à première vue. Soucieuse de ne pas porter atteinte à l'autonomie en matière de programmation, l'autorité de surveillance fait preuve de retenue en la matière et agit de manière particulièrement restrictive face à des notions indéterminées et des marges de manœuvre étendues. C'est ainsi que l'autorité de surveillance renonce à procéder elle-même à des investigations sur place et se fie pour l'essentiel au contrôle interne de la SSR. Selon les estimations de la Commission de gestion, l'exercice de la surveillance financière sur la SSR n'est pas uniquement tributaire des ressources de l'Etat en matière de personnel et des instruments de contrôle interne de la SSR mais aussi, dans une certaine mesure, d'une incertitude de l'autorité de surveillance de l'Etat due aux particularités du système.

Outre le conflit d'intérêts précité dans le domaine de la radiodiffusion, il convient également de tenir compte de la *volonté d'indépendance de la SSR*. Pendant une longue période, la SSR a été considérée comme une sorte de régie de la Confédération. Par la suite, lors de sa restructuration en 1992, la SSR s'est engagée en faveur du développement de la liberté d'entreprise et de la suppression de la surveillance de l'Etat<sup>12</sup>. Elle s'est efforcée activement, également avec succès selon la Commission de gestion, de ne plus passer pour un secteur de l'administration fédérale. A

<sup>12</sup> Déclaré expressément dans le rapport de la SSR à l'intention du DFTCE sur les réformes structurelles de l'entreprise et la réalisation du mandat de prestations de la SSR du 30 septembre 1991, p. IV

l'occasion de l'inspection, la SSR a rappelé qu'elle se devait de préserver son indépendance dans l'intérêt de la liberté des programmes, ajoutant qu'elle faisait en sorte de restreindre les domaines susceptibles de donner lieu à d'éventuelles interventions et qu'elle s'était fixée comme principale ligne de conduite la devise «liberté et responsabilité». Il convient de replacer également dans ce contexte l'exigence de la SSR selon laquelle la surveillance de l'Etat doit être exercée subsidiairement au contrôle autonome.

Avant que la Commission de gestion ne se prononce quant à sa conception du rapport entre la surveillance de l'Etat et le contrôle autonome et ne se penche plus avant sur certains aspects dans le contexte de la surveillance financière sur la SSR, il convient d'évoquer deux questions ayant donné lieu à des remarques en marge de l'inspection. D'une part, la Commission de gestion a constaté, dans le domaine du reste de la surveillance aux termes de l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision, une divergence de vues entre l'OFCOM et la SSR. D'après les déclarations de la SSR, en cas de violation de la législation sur la radiodiffusion, l'OFCOM engage directement une poursuite pénale selon le droit pénal administratif, alors que, de l'avis de la SSR, une procédure administrative, dénuée a priori de tout caractère pénal, s'avérerait suffisante afin d'atteindre les buts du reste de la surveillance et d'éclaircir certaines questions de droit. D'autre part, la commission a évoqué certaines questions en suspens dans le domaine de la surveillance des fréquences (p. ex. encaissement des redevances de réception, coûts de la diffusion des programmes). Confrontée à la libéralisation du domaine des télécommunications qui interviendra en 1998, la surveillance sur les fréquences traverse actuellement une phase de restructuration. La Commission de gestion souhaite que ces questions, de même que la divergence de vues susmentionnée dans le domaine du reste de la surveillance, soient éclaircies dans les plus brefs délais, ceci afin de garantir la sécurité juridique.

## 52 Rapport contrôle interne/surveillance de l'Etat

Après les réponses données quant à l'exercice par les autorités fédérales de la surveillance sur la SSR, la Commission de gestion s'est fait informer sur le *système interne de contrôle de la SSR*. La commission ne se juge pas habilitée à évaluer en détail les structures et les mécanismes de contrôle de la SSR. A ses yeux, un contrôle autonome renforcé constitue l'une des conditions sine qua non du bon fonctionnement d'un système de radiodiffusion conforme au droit. Elle souligne néanmoins que la SSR, en sa qualité d'organisation extérieure à l'administration assumant une tâche d'intérêt public, doit demeurer soumise à la surveillance exercée par l'Etat.

Toujours selon la commission, l'autorité de surveillance officielle devrait plutôt se demander quelles peuvent être les *conséquences* de la mise sur pied d'un contrôle autonome professionnel sur la fonction, l'ampleur et l'exercice de la surveillance de l'Etat. De l'avis de la Commission de gestion, les réponses apportées à cette question se présentent sous un jour différencié. En ce qui concerne par exemple la surveillance sur les programmes, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes n'intervient que si une plainte est déposée. La surveillance exercée par la Confédération dans ce domaine a déjà été aménagée de manière subsidiaire par le constituant et le législateur. La *surveillance générale d'office* doit, quant à elle, être assumée par l'Etat, le contrôle du diffuseur ne pouvant y suppléer. C'est précisément le cas dans le domaine financier où il appartient à la Confédération de conserver la haute main sur une utilisation adéquate des redevances. Les autorités n'ont par conséquent pas

seulement le droit, mais aussi l'obligation de s'informer sur l'utilisation des fonds publics en procédant à des investigations. De l'avis de la Commission de gestion, il y a également lieu de prendre en compte le fait que les ménages financés par des redevances n'assurent pas automatiquement, de par leur nature, une gestion des finances conforme aux principes de l'économie d'entreprise. Un contrôle autonome bien rôdé, disposant des connexions nécessaires avec la surveillance de l'Etat, peut en revanche diminuer le besoin, pour les autorités, de procéder à leurs propres investigations.

L'autonomie en matière de programmation exige, de la part des autorités officielles, une certaine *retenue* laquelle, selon la commission ne doit pas être confondue avec la notion de *subsidiarité*. Alors que la retenue définit l'ampleur (approfondissement, intensité) du contrôle, la subsidiarité de la surveillance de l'Etat – définie comme une surveillance s'appuyant en premier lieu sur des contrôles internes et s'abstenant elle-même de toute investigation – remet en question la surveillance de l'Etat en tant que telle. Là où il y a, à l'évidence, un conflit d'intérêts entre l'exercice de la surveillance par l'Etat avec l'autonomie en matière de programmation, en d'autres termes dans les domaines où l'indépendance en matière de programmation est mise en péril, il peut sembler judicieux, pour les autorités, d'abandonner la voie de la retenue pour choisir celle de la subsidiarité, une telle mesure pouvant contribuer à permettre ou à faciliter l'exercice de la surveillance par l'Etat. Par contre, dans les domaines où le danger d'atteinte à l'autonomie des programmes ne se révèle que potentiel, l'autorité officielle se doit, avec la retenue nécessaire, de se risquer sur la corde raide entre l'autonomie des programmes et une surveillance dont elle ne peut abandonner l'exercice aux diffuseurs. Enfin, dans les cas ne concernant pas des aspects déterminants du point de vue de la programmation, un libre exercice de la surveillance s'avère en principe possible. La Commission de gestion est bien consciente du fait qu'une telle distinction met considérablement à l'épreuve le doigté de l'autorité de surveillance. En l'occurrence, il y a également lieu de rappeler que le diffuseur n'est pas livré pieds et poings liés aux organes de surveillance et qu'il peut toujours saisir le Tribunal fédéral en engageant des procédures de droit administratif et de droit pénal administratif pour faire valoir une éventuelle atteinte à l'autonomie des programmes.

Même en admettant le caractère subsidiaire de la surveillance exercée par l'Etat, on ne saurait renoncer à *se convaincre du fonctionnement des contrôles de base*, ce qui, de l'avis de la Commission de gestion, soumet à certaines exigences la surveillance de l'Etat ainsi que les mécanismes de contrôle autonome des diffuseurs. Ces conditions-cadres seront commentées dans la suite du présent rapport en même temps que les critères de la surveillance financière. La question de savoir dans quelle mesure la surveillance exercée par l'Etat peut s'appuyer sur le contrôle autonome du diffuseur dépend en fait du capital de *confiance* qu'elle peut *faire valoir concrètement* vis-à-vis des mécanismes de contrôle interne.

### **53                    Décision (au niveau politique) concernant les redevances et surveillance financière**

Les investigations menées par la Commission de gestion tendent à démontrer qu'actuellement, la surveillance financière joue avant tout un rôle dans le contexte des décisions relatives à une adaptation des redevances. En règle générale, le DFTCE ne confère pas d'effet juridique à sa surveillance dans le cadre des droits

d'approbation. Les réserves qu'il formule éventuellement lors de l'approbation des comptes revêtent *essentiellement une signification au niveau politique*, en ce que le Conseil fédéral s'y référera, le cas échéant, dans le cadre de l'ajustement des redevances de réception.

La Commission de gestion se pose la question de savoir si une telle pratique n'entraîne pas une «politisation de la surveillance». Les résultats de la surveillance doivent certes être exploités dans le cadre de la décision du Conseil fédéral concernant les redevances mais il ne faudrait pas que le contrôle exercé par l'Etat serve avant tout les intérêts des autorités politiques. En effet, selon l'opinion de la commission, la surveillance est inscrite dans la loi comme une tâche de l'Etat devant être assumée indépendamment des autorités politiques (Le Conseil fédéral décide des adaptations des redevances selon l'art. 55, 4<sup>e</sup> al., loi sur la radio et la télévision, alors que le DFTCE exerce la surveillance en vertu de l'article 56, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision).

De l'avis de la commission, le DFTCE devrait mieux imposer ses conclusions dans le cadre des activités de surveillance en soi.

*Recommandation 1: Autonomisation de la fonction de surveillance des décisions concernant les redevances*

Le DFTCE met ses conclusions régulièrement en oeuvre dans le cadre de ses activités de surveillance financière. Les constatations du DFTCE servent en outre de base à la décision d'adaptation des redevances qui incombe au Conseil fédéral.

## **54 Critères de la surveillance financière**

### **541 Critère de la régularité comptable**

Bien que la loi sur la radio et la télévision ne le mentionne pas expressément, le département examine, dans le cadre de l'exercice de ses droits d'approbation, si la présentation des comptes de la SSR s'effectue conformément aux principes de la régularité comptable. A l'heure actuelle, le DFTCE juge la gestion des comptes de la SSR transparente et fiable. L'approfondissement et l'intensité des diverses vérifications s'avère néanmoins limitée, étant donné que le DFTCE s'appuie avant tout sur les résultats de l'organe de révision.

La Commission de gestion considère cette pratique comme appropriée compte tenu des conditions-cadres en vigueur actuellement. L'*organe de révision externe de la SSR* remplit les exigences légales du point de vue des qualifications et de l'indépendance (selon l'art. 727a; 727c du Code des obligations). Il vérifie la présentation des comptes d'après les dispositions du droit des sociétés anonymes et les International Account Standards. Le mandat de l'organe de révision a été confié à une société de révision jouissant d'une expérience dans la branche des médias. Ce contrôle est par ailleurs effectué systématiquement et d'office. La connexion avec la surveillance financière de l'Etat est suffisamment assurée par la présentation annuelle des comptes au DFTCE. Au vu de ces conditions-cadres les organes étatiques de la surveillance financière peuvent admettre la régularité de la présentation des comptes de la SSR. Sauf indications contraires, elle peut donc, d'après la Commis-

sion de gestion renoncer à mener ses propres investigations de routine sur place (par ex. consultation des pièces justificatives).

*Digression:* L'externalisation du contrôle des comptes se rencontre également dans les pays étrangers disposant d'un appareil de contrôle étatique à large échelle. C'est ainsi que certaines lois allemandes sur la radiodiffusion prévoient la possibilité, d'entente avec la Landesrechnungshof (Cour des comptes du Land concerné), de déléguer à un expert économiste l'examen du compte annuel, option choisie par exemple par la Westdeutsche Rundfunk (WDR). Le contrôle de la forme, de la comptabilité et du budget est assuré par une société d'expertise économique, tandis que la Landesrechnungshof, pour sa part, examine la rentabilité et l'opportunité des activités de la WDR non liées au compte annuel. Pour ce qui est de la Süddeutsche Rundfunk (SDR), le contrôle des comptes annuels est entièrement confié à un expert économiste. Il s'agit en l'occurrence d'un contrôle de régularité, qui consiste à vérifier, lors d'un examen formel, si les comptes sont présentés dans leur intégralité et selon la forme prescrite et de contrôler l'exactitude des chiffres fournis lors d'un examen comptable. L'examen du budget ou de la conformité au droit sert, pour sa part, à constater si les recettes et les dépenses figurent dans les rubriques adéquates. Cette répartition des attributions permet à la Cour des comptes de se concentrer sur l'examen de la rentabilité et de l'économie des moyens et de déterminer si les tâches auraient pu être, elles aussi, réalisées avec moins d'efforts ou plus efficacement<sup>13</sup>.

Pour autant que la Commission de gestion ait pu en juger, l'organe de révision de la SSR s'est contenté jusqu'ici de procéder à *un contrôle de régularité*. Du point de vue de la Commission de gestion, il serait souhaitable que l'organe de révision intègre dans ses activités le critère de la conformité de la gestion des fonds aux principes de l'économie d'entreprise. Au vu des conditions-cadres définies précédemment, le champ d'activité de l'organe de révision a des incidences considérables sur l'ampleur des investigations menées par l'Etat. C'est ainsi que les activités de contrôle de la Commission de contrôle (qui correspond à l'organe de révision externe de la SSR) de la Oesterreichische Rundfunk (ORF) portent également sur la rentabilité. En effet, selon le paragraphe 31 de la loi fédérale autrichienne sur les dépenses et les structures de l'ORF, la vérification annuelle de la Commission de contrôle ne repose pas uniquement sur l'exactitude de la comptabilité mais aussi sur l'économie de moyens, la rentabilité et l'opportunité des affaires ainsi que sur leur concordance avec les prescriptions légales. L'examen de la conformité de la gestions des fonds aux principes de l'économie d'entreprise s'effectue en conséquence indépendamment du contrôle officiel exercé par la Cour des comptes autrichienne.

## **542 Critère de la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise**

### **542.1 La notion indéterminée et le conflit au sujet de l'autonomie en matière de programmation**

Aux yeux de la Commission de gestion, le critère de la conformité de la gestion des fonds aux principes de l'économie d'entreprise en vertu de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision ne manque pas de poser des difficultés considérables à

<sup>13</sup> D'après Seidel Norbert, Libertus Michael, «Rundfunkökonomie: Organisation, Finanzierung und Management von Rundfunkunternehmen». Wiesbaden 1993

l'autorité de surveillance. En effet, contrairement au critère de régularité comptable, ce critère n'est pas défini sur le plan formel.

La *notion* de «conformité aux principes de l'économie d'entreprise» n'est pas définie dans la loi sur la radio et la télévision, qui se contente de mentionner que le contrôle doit s'effectuer d'après les usages pratiqués dans la branche. Quant aux documents concernant la loi sur la radio et la télévision, ils n'offrent aucune aide en matière d'interprétation. Cette notion n'a par ailleurs guère été précisée dans la pratique. Une définition du contrôle de la rentabilité est par contre donnée à l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF)<sup>14</sup>, laquelle est déclarée non applicable par l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. En décrétant la non-applicabilité de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, le législateur a voulu avant tout supprimer l'obligation du CDF de faire rapport à la Délégation des finances<sup>15</sup>. La Commission de gestion se demande par conséquent si la définition de la rentabilité à l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, LCF ne pourrait pas être appliquée ou du moins utilisée par analogie.

Dans son rapport à l'intention de la Commission de gestion, le DFTCE déclare que la surveillance financière sur la SSR doit «garantir la conformité de la gestion des fonds et une utilisation économique des fonds publics (redevances de réception) sur la base de l'examen du compte annuel, du budget et du plan financier»<sup>16</sup>. La question se pose de savoir comment l'autorité de surveillance peut contrôler si les redevances sont utilisées de manière économique et efficacement sans porter en même temps un jugement sur les programmes. Ceux-ci représentent en effet des produits qui sont en relation directe avec les moyens de production (redevances et autres moyens financiers). La surveillance intervient donc plus ou moins dans le domaine des programmes selon la définition de la rentabilité. Une interprétation extensive et une critique éventuelle peuvent toucher très rapidement le domaine des programmes, dans lequel les diffuseurs jouissent d'une grande autonomie.

D'après la Commission de gestion, le caractère général de la notion de conformité de gestion des fonds aux principes de l'économie d'entreprise est peu compatible avec le fait que le critère de «rentabilité» entre plus ou moins en conflit avec l'autonomie en matière de programmation. Même si ce critère de la surveillance financière ne peut guère être considéré sous un angle objectif, l'autorité de surveillance devant, en l'occurrence, procéder à une évaluation comparative, la question se pose de savoir sur quelle valeur moyenne et sur quelle référence il convient de se baser. La commission ne partage pas l'interprétation de la notion de rentabilité donnée par le DFTCE, selon laquelle il y a conformité aux principes de l'économie d'entreprise lorsqu'une augmentation des redevances est dûment justifiée.

De l'avis de la Commission de gestion, il convient d'établir une nette distinction dans l'évaluation de l'admissibilité du point de vue du droit constitutionnel de l'examen de la rentabilité, le domaine protégé de l'autonomie des programmes ne recouvrant que les coûts liés aux programmes. Les dépenses qui n'ont pas un lien étroit avec l'aménagement des programmes peuvent par contre être soumises à un examen. Au vu de l'imprécision de la notion de rentabilité, la Commission de gestion estime que cette distinction n'est pas suffisamment prise en compte.

<sup>14</sup> Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)

<sup>15</sup> Cf Bulletin officiel du Conseil national du 5 octobre 1989, p. 1671 (intervention Uchtenhagen)

<sup>16</sup> Rapport du 27 mars 1997 concernant «La surveillance de la Confédération sur la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR)», p. 2

**Recommandation 2: Définition de la notion de "conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise"**

Le Conseil fédéral définit la notion de «gestion conforme aux principes de l'économie d'entreprise» selon l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Il examine si et dans quelle mesure la définition de l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances peut être appliquée en l'espèce. Il définit en particulier les valeurs moyennes et comparatives déterminantes.

## 542.2 Effets de la controverse quant à l'autonomie en matière de programmation sur la surveillance de l'Etat

Dans le but d'assurer une utilisation économique des redevances de réception tout en respectant l'autonomie en matière de programmation, la Commission de gestion estime que l'*aménagement de la surveillance de l'Etat* doit être soumise à des exigences particulières. La question se pose de savoir quelles sont les limites de la retenue que doivent observer les autorités de surveillance officielles afin de garantir l'application de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Suffit-il que les autorités de surveillance puissent simplement se convaincre du fait que l'organisation et la structure du diffuseur satisfont aux conditions nécessaires à une gestion rentable? Doivent-elle en plus s'assurer du fonctionnement parfait des mécanismes de contrôle interne ou doivent-elles même procéder à des investigations de leur propre chef en ce qui concerne la rentabilité? Jusqu'où peuvent aller de telles investigations?

Il serait possible de tenir compte du conflit d'intérêts précité en chargeant des *organes indépendants* de l'analyse de la rentabilité. Une telle formule est par exemple en usage en France, où une instance indépendante, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), procède à des analyses de rentabilité. Les contrôles effectués par des Cours des comptes indépendantes du gouvernement et du Parlement créent également une certaine distance par rapport aux autorités de surveillance. De telles instances indépendantes n'existent pas en Suisse. Le DFTCE a choisi une voie pragmatique qui consiste à s'appuyer avant tout sur les contrôles internes de la SSR relativement à la conformité de la gestion des fonds aux principes de l'économie d'entreprise et à ne pas procéder à ses propres investigations (échange de lettres de 1993, ch. 3.2.1, voir plus haut). Une telle «délégation des tâches» ne paraît pas contestable aux yeux de la Commission de gestion. Cependant, le fait de renoncer plus ou moins à un contrôle de l'Etat entraîne la fixation d'autres exigences quant à la *surveillance subsidiaire de l'Etat*. La surveillance financière doit en effet, d'une manière ou d'une autre, légitimer la confiance accordée par l'Etat à un diffuseur. L'autorité de surveillance doit par ailleurs fournir certains efforts de contrôle afin de déterminer si l'utilisation des redevances s'effectue de manière économique. De l'avis de la Commission de gestion, les modalités de l'exercice de la surveillance financière par l'Etat doivent être réglées de manière impérative et non par un échange de lettres.

*Recommandation 3: Modalités et ampleur du contrôle selon l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision*

Le Conseil fédéral règle de manière impérative les modalités de la surveillance exercée par l'Etat aux termes de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Ce faisant, il prend en compte la distinction à établir entre les domaines qui touchent à la programmation et ceux qui n'y touchent pas.

### **542.3 Exigences posées à la surveillance de l'Etat**

L'*efficacité effective de la surveillance financière interne* détermine, selon la Commission de gestion, l'ampleur et la proportionnalité du contrôle de l'Etat. Les exigences en matière de contrôle auxquelles l'autorité de surveillance devrait se soumettre dépendent du *jugement* de celle-ci quant à la fiabilité et à l'efficacité du système de contrôle interne.

L'inspection a démontré que le DFTCE n'avait pas procédé à une évaluation critique de l'efficacité du contrôle interne de la SSR. Il justifie sa pratique actuelle de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision en admettant le postulat que la SSR est gérée selon les principes de rentabilité. Il justifie cette conclusion en soulignant les contraintes qui obligent aujourd'hui la SSR à utiliser rationnellement les recettes découlant des redevances, en particulier la pression exercée par la concurrence, la diminution des recettes publicitaires et l'explosion des prix dans le domaine des droits de diffusion des films et des retransmissions sportives. Pour la Commission de gestion, de tels jugements sont de nature globale et ne sont pas constitutifs dans le système de contrôle approfondi. L'échange de lettres de 1993, dans lequel les investigations sont «déléguées», ne conduit pas à se demander si le fonctionnement du système de contrôle interne de la SSR est adéquat. Selon la commission, la confiance évoquée par le DFTCE devrait reposer sur une analyse critique et approfondie du système de surveillance interne de la SSR. Une telle analyse pourrait permettre de réactualiser le jugement émis dans l'accord de 1993. De plus, le mode d'évaluation du contrôle interne de la SSR et de ses effets sur la surveillance de l'Etat ne devrait pas figurer dans un simple échange de lettres, mais bien être formulé de manière impérative sur le plan du droit.

L'évaluation de l'efficacité du contrôle interne des finances doit également tenir compte du fait que l'organe contrôlé exerce lui-même les activités de contrôle. Le degré de son indépendance influe sur les exigences auxquelles la surveillance de l'Etat doit se soumettre. En renonçant à effectuer ses propres investigations, le chef du DFTCE a admis, dans sa lettre du 19 août 1993, que l'inspectorat des finances interne était «dans une grande mesure indépendant». Sans vouloir évaluer le système de contrôle de la SSR en détail, il y a lieu, d'après la commission, de se poser certaines questions à propos du degré d'indépendance de la révision interne (RI) actuelle. La RI, vu sa subordination directe au Comité du Conseil central et son obligation de se conformer à des critères de la branche, est certes indépendante dans l'accomplissement de sa tâche au sein de la SSR. Une telle indépendance demeure toutefois limitée, étant donné que la RI exerce ses contrôles sur mandat du Comité du Conseil central, du directeur général et des Comités des Conseils régionaux et qu'elle ne peut agir de sa propre initiative. La RI est un instrument de la direction et son intervention peut ou ne peut pas être requise. Par ailleurs l'indépendance du per-

sonnel reste également limitée étant donné que les réviseurs sont employés par la SSR. Contrairement à l'organe de révision externe, la RI ne remplit aucune tâche régulière définie par la loi. De telles réflexions s'appliquent également aux autres instruments de gestion et de contrôle du management, lesquels, aux dires de la SSR, assurent la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise, alors qu'ils sont avant tout au service du management et non des organes de surveillance. La Commission de gestion en conclut que les autorités de surveillance de l'Etat devraient tenir compte de la question de l'indépendance du système de contrôle interne dans l'exercice de leur surveillance.

*Recommandation 4: Conséquences du contrôle autonome sur la surveillance de l'Etat*

L'autorité de surveillance examine, dans le cadre de contrôles approfondis du système, le fonctionnement et la qualité des organes de contrôle interne du diffuseur. Elle évalue l'efficacité de la surveillance financière interne de la SSR du point de vue de la fonction de la surveillance exercée par l'Etat et fixe les exigences auxquelles devraient être soumises la surveillance financière par l'Etat.

L'évaluation du contrôle financier interne peut amener à la conclusion que celui-ci ne couvre qu'insuffisamment les fonctions de la surveillance devant être assumée en théorie par l'Etat. Il s'avérerait indiqué, dans ce cas, d'intensifier les efforts de contrôle de l'Etat et de passer d'un contrôle des procédures et du système à un contrôle des résultats, l'autorité pouvant en l'occurrence parfaitement s'appuyer sur les activités de contrôle du diffuseur. L'exercice de telles activités présuppose toutefois que le diffuseur informe l'autorité de surveillance et lui présente des rapports en conséquence. Le chef du DFTCE est également allé dans ce sens en 1993 lorsqu'il a assorti sa décision de renoncer à effectuer ses propres contrôles sur place à la condition que les organes de contrôle internes de la SSR communiquent l'ensemble des informations nécessaires à l'accomplissement de l'obligation légale de surveillance. C'est notamment le cas des études de rentabilité réalisées dans le domaine des acquisitions.

Dans sa pratique actuelle, le DFTCE se limite, pour son contrôle de la conformité aux principes de l'économie d'entreprise, au budget, aux comptes et au plan financier. De l'avis de la Commission de gestion, les documents à disposition ne permettent pas d'évaluer si la gestion est conforme aux principes de l'économie d'entreprise. Lors de l'exercice de la surveillance financière, le département fait preuve à l'évidence d'une grande retenue en invoquant l'article 68, 2<sup>e</sup> alinéa lettre a., et l'article 69, 1<sup>er</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Les organes internes de la SSR chargés du contrôle de la rentabilité ne sont pas tenus, pour leur part, de faire rapport au DFTCE. Le fait que la SSR évalue elle-même les programmes exclut, en raison de l'autonomie des programmes, toute liberté dans la présentation de rapports à l'autorité de surveillance. L'information de l'autorité officielle concernant les analyses de rentabilité effectuées par la SSR, pourrait, de l'avis de la commission, être toutefois intensifiée sans pour autant mettre en péril l'autonomie des programmes. Selon l'article 8 de la concession SSR, le directeur général est également responsable, vis-à-vis du DFTCE, de la rentabilité dans le cadre de la gestion de l'entreprise. La présentation de rapports pourrait être donc aménagée de manière à

prendre en compte aussi bien les besoins en matière d'information de l'autorité de surveillance que ceux de l'autonomie des programmes.

**Recommandation 5: Extension du rapport dans le domaine du contrôle de la rentabilité**

L'autorité de surveillance s'informe régulièrement sur les résultats des analyses internes de rentabilité de la SSR. Elle fixe la procédure de rapport d'entente avec la SSR.

### 543 Interdiction des «contrôles de pure opportunité»

L'interdiction des «contrôles de pure opportunité» est mentionnée à l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision dans le contexte du reste de la surveillance (surveillance du comportement), exercée par l'OFCOM. La question se pose de savoir si cette interdiction vaut aussi pour la surveillance financière exercée par le DFTCE. Le DFTCE, l'OFCOM et la SSR excluent tout contrôle de pure opportunité également en ce qui concerne la surveillance financière. Dans ce contexte, la SSR se réfère à l'inapplicabilité de la loi sur le Contrôle fédéral des finances mentionnée à l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision.

La question ainsi soulevée peut être laissée ouverte dans le cadre de l'inspection. Le DFTCE peut se laisser guider, dans le cadre de la surveillance, par des réflexions d'opportunité concernant la rentabilité, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'évaluation aux termes de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision (conformité de la gestion des fonds à l'économie d'entreprise). La Commission de gestion voudrait cependant souligner la difficulté d'une éventuelle définition du contrôle de pure opportunité et le rapport flou que celui-ci entretient avec le critère de la «rentabilité». Il est aussi malaisé de faire une distinction claire entre les contrôles de «pure» opportunité, interdit par la loi, et les contrôles d'opportunité qui ne le sont pas a priori.

### 55 Le rôle du Contrôle fédéral des finances

Lors de l'élaboration de la loi sur la radio et la télévision, le législateur a de toute évidence admis l'importance sur le plan pratique que revêtait le recours aux services du CDF. Dans ce contexte, la présidente de la commission chargée de l'examen préalable a fait la déclaration suivante au Conseil national: «Laissons la situation comme elle est. Le DFTCE peut charger le Contrôle fédéral des finances de contrôler – ce qu'il fait – certaines choses d'entente avec les instances concernées»<sup>17</sup>.

Le fait que le DFTCE n'a fait jusqu'ici aucun usage de cette possibilité est dû, selon la Commission de gestion, à divers facteurs. Comme nous l'avons déjà mentionné, le DFTCE s'en remet dans une grande mesure au contrôle interne de la SSR. Un recours au CDF serait à coup sûr interprété par la SSR comme un «vote de méfiance». A cela s'ajoute le fait que la seule fois où un mandat de contrôle a été donné au CDF, avant l'édiction de la loi sur la radio et la télévision, cette opération s'est déroulée sous la forme d'une procédure compliquée, dans un climat de grande méfiance. Le

<sup>17</sup> BO N du 5 oct. 1989, p. 1671

CDF, en sa qualité d'organe officiel de contrôle des finances de la Confédération, examine presque tous les acteurs dans le domaine des dépenses publiques selon des critères propres à l'administration. Quant à la SSR, elle est tenue pour sa part, vu l'indépendance relative dont elle jouit vis-à-vis de l'Etat, de se distancer des autres unités administratives et des responsables des dépenses publiques. Par ailleurs, du fait de la professionnalisation de la révision des comptes qui est désormais effectuée par une société privée de révision, un recours au CDF en tant qu'expert peut être perçu comme plus ou moins obsolète.

Il convient également de prendre en compte la position du CDF. Selon les déclarations de celui-ci devant la Commission de gestion, le mandat évoqué précédemment s'est avéré peu efficace. Le CDF estime en outre que sa marge de manœuvre pour effectuer d'autres contrôles est étroite. Il a affirmé qu'il interpréterait de façon très restrictive (contrôle de la régularité et de la conformité à la loi) tout mandat qui lui serait confié dans ce domaine et qu'il refuserait d'effectuer un examen de rentabilité pour ne pas mettre en péril l'autonomie des programmes.

La Commission de gestion se déclare en mesure de comprendre les réserves énoncées précédemment. Elle ne partage cependant pas l'interprétation étroite du CDF quant à l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision dans le sens d'une limitation pure et simple au contrôles de régularité. De l'opinion de la Commission de gestion, la conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise représente un critère pour la surveillance, lequel devrait être considéré comme déterminant aussi bien par le DFTCE que par ses organes auxiliaires.

La commission estime par ailleurs que le département ne devrait pas se limiter au seul recours au CDF dans les cas où il deviendrait tributaire d'un soutien professionnel afin d'éclaircir certaines questions spécifiques dans le cadre de l'exercice de la surveillance financière. Les cas échéant le DFTCE devrait également pouvoir faire appel à d'autres experts. Il va de soi que les personnes en question devraient se soumettre aux mêmes conditions-cadres (par ex. autonomie en matière de programmes) que le DFTCE. Dans sa lettre du 11 novembre 1994 adressée à la Délégation des finances, le chef du DFTCE a lui aussi admis l'existence d'une possibilité, pour le DFTCE, de recourir à d'autres organes auxiliaires en plus du CDF comme par exemple l'inspectorat interne de la SSR. La Commission de gestion n'exclut pas non plus le fait que le DFTCE fasse appel pour d'éventuels contrôles spécifiques à des spécialistes indépendants à la fois de l'administration et des diffuseurs et qui connaissent le domaine des médias. La Commission de gestion se pose la question de savoir si la position du DFTCE (recours possible aux organes de contrôle interne de la SSR) et sa propre optique sont conciliables avec les dispositions de l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Dans le cas contraire, la disposition en question devrait être modifiée dans le cadre de la prochaine révision de la loi.

Dans l'intérêt de l'autonomie des programmes, les conditions générales pour le recours à des experts extérieurs devrait être fixées sous une forme impérative.

*Recommandation 6: Recours à des experts par l'autorité de surveillance*

L'autorité de surveillance peut, dans l'exercice de la surveillance financière, demander une aide externe sous certaines conditions. Elle fixe lesdites conditions en leur attribuant une portée générale impérative. Le Conseil fédéral examine si l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision doit être adapté en conséquence.

## **6                   Résumé des recommandations et procédure à suivre**

Sur la base de ses considérations et conclusions, la Commission de gestion soumet au Conseil fédéral les recommandations suivantes.

### **61                   Autonomisation de la fonction de surveillance des décisions concernant les redevances**

Le DFTCE met ses conclusions régulièrement en œuvre dans le cadre de ses activités de surveillance financière. Les constatations du DFTCE servent en outre de base à la décision d'adaptation des redevances qui incombe au Conseil fédéral.

### **62                   Définition de la notion de «conformité de la gestion aux principes de l'économie d'entreprise»**

Le Conseil fédéral définit la notion de «gestion conforme aux principes de l'économie d'entreprise» selon l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Il examine si et dans quelle mesure la définition de l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances peut être appliquée en l'espèce. Il définit en particulier les valeurs moyennes et comparatives déterminantes.

### **63                   Modalités et ampleur du contrôle selon l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision**

Le Conseil fédéral règle de manière impérative les modalités de la surveillance exercée par l'Etat aux termes de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision. Ce faisant, il prend en compte la distinction à établir entre les domaines qui touchent à la programmation et ceux qui n'y touchent pas.

### **64                   Conséquences du contrôle autonome sur la surveillance de l'Etat**

L'autorité de surveillance examine, dans le cadre de contrôles approfondis du système, le fonctionnement et la qualité des organes de contrôle interne du diffuseur. Elle évalue l'efficacité de la surveillance financière interne de la SSR du point de vue de la fonction de la surveillance exercée par l'Etat et fixe les exigences auxquelles devraient être soumises la surveillance financière par l'Etat.

### **65                   Extension du rapport dans le domaine du contrôle de la rentabilité**

L'autorité de surveillance s'informe régulièrement sur les résultats des analyses internes de rentabilité de la SSR. Elle fixe la procédure de rapport d'entente avec la SSR.

L'autorité de surveillance peut, dans l'exercice de la surveillance financière, demander une aide externe sous certaines conditions. Elle fixe lesdites conditions en leur attribuant une portée générale impérative. Le Conseil fédéral examine si l'article 56, 4<sup>e</sup> alinéa, loi sur la radio et la télévision doit être adapté en conséquence.

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position sur le présent rapport, ainsi que sur les recommandations qu'il contient, d'ici à fin avril 1998.

10 novembre 1997

Au nom de la Commission de gestion  
du Conseil des Etats

Le président de la commission:

Bernhard Seiler, député au Conseil des Etats

Le président de la section «Prestations»:

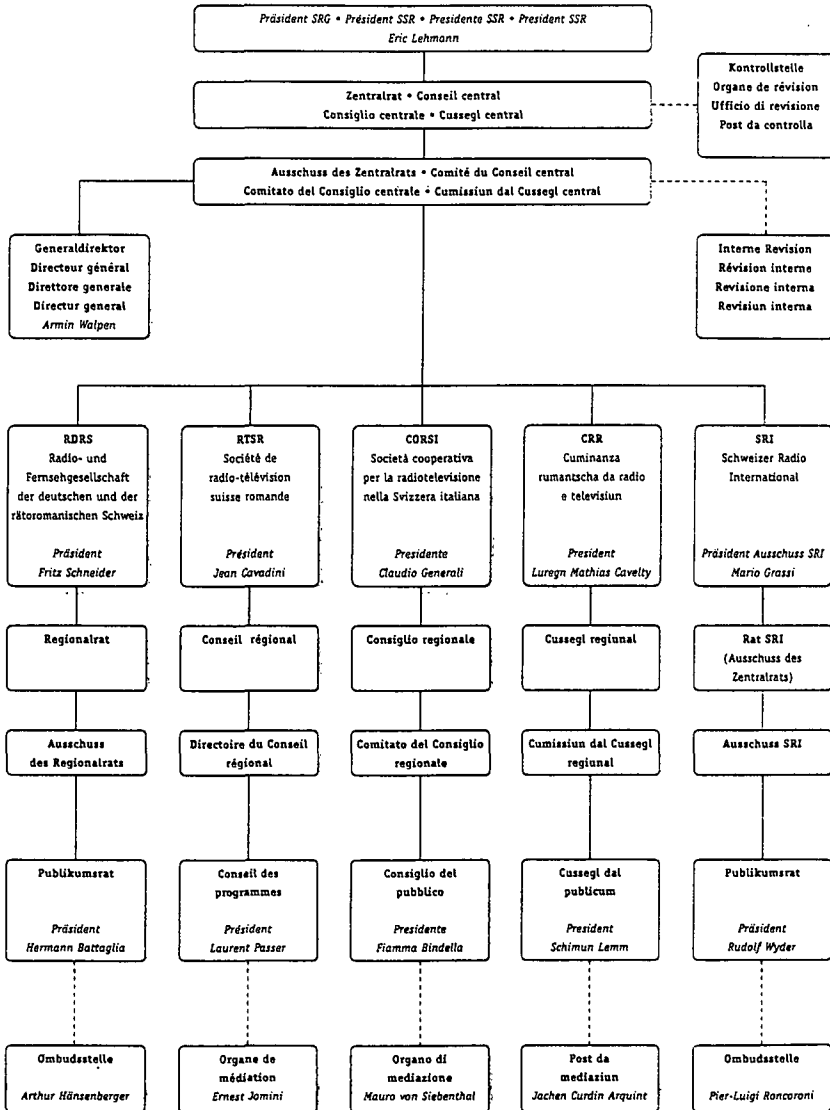
Peter Bieri, député au Conseil des Etats

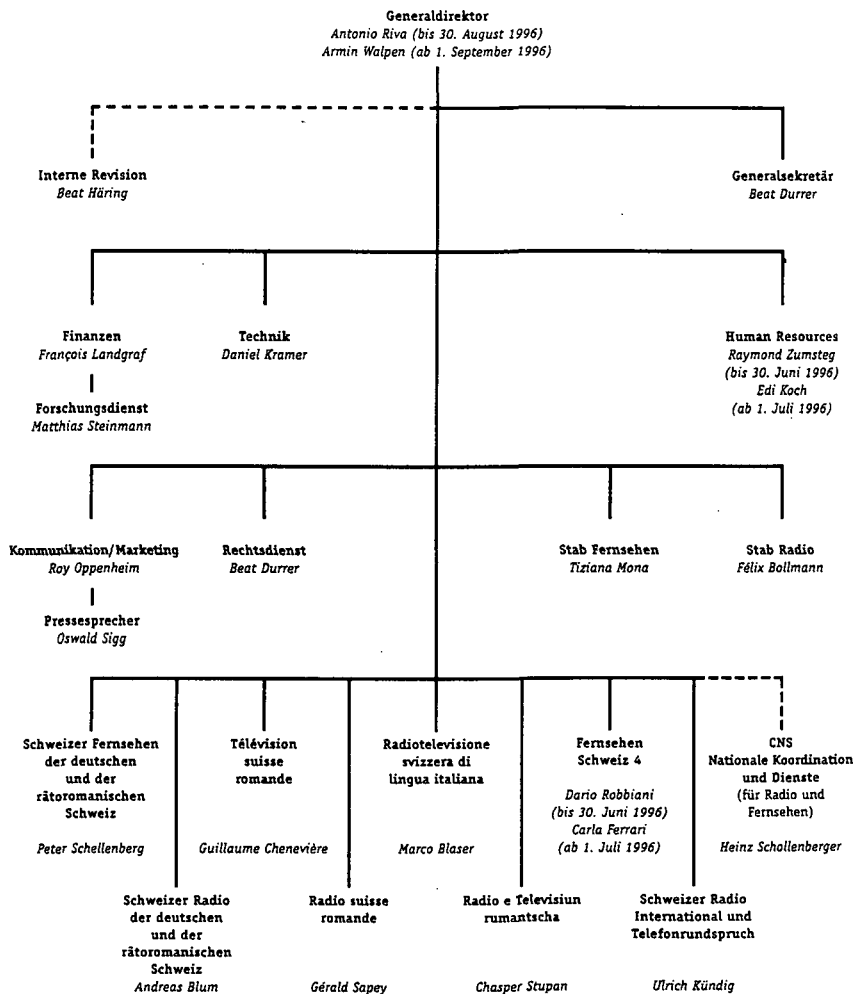
Pour le secrétariat: Martin Albrecht

*Annexes:*

- 1 Structure de société de la SSR
- 2 Structure d'entreprise de la SSR
- 3 Liste des personnes entendues
- 4 Liste des abréviations

Gesellschaftsstruktur • Société  
Struttura societaria • Structura da societad





**Liste des personnes entendues**

Brügger Paul	Contrôle fédéral des finances
Dörig Hans Rudolf	Secrétaire général sup. DFTCE
Durrer Beat	Secrétaire général de la SSR
Dumermuth Martin	Vice-directeur de l'Office fédéral de la communication
Faessler François	Directeur suppléant du Contrôle fédéral des finances
Haering Beat	Responsable de la révision interne de la SSR
Landgraf François	Responsable des finances de la SSR
Lehmann Eric	Président de la SSR
Leuenberger Moritz	Conseiller fédéral, chef du DFTCE
Walpen Armin	Directeur général de la SSR

**Liste des abréviations**

AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
CDF	Contrôle fédéral des finances
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident
CO	Code des obligations
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DFTCE	Département fédéral des transports, des communication et de l'énergie
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
OFCOM	Office fédéral de la communication
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORTV	Ordonnance sur la radio et la télévision
PTT	Entreprise des postes, téléphones et télégraphes
RI	Révision interne SSR
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZRA	Zentralratsausschuss

**La surveillance fédérale sur la radio et la télévision l'exemple de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 10 novembre 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.04.1998
Date	
Data	
Seite	1631-1661
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 409

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.