Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Lettre signature avec avis de réception

Vaud Fribourg TV SA
c/o Monsieur Frédéric Piancastelli
Chemin de Haute-Brise 5a
1012 Lausanne

Berne, le 31 octobre 2008

Décision

du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

dans l'affaire

Vaud Fribourg TV, SA en formation, représentée par le secrétariat du Comité de pilotage (COPIL), c/o Philippe Sordet, av. de la Gare 33, 1001 Lausanne

Vaud Fribourg TV SA, En Budron 6A, 1052 Mont-sur-Lausanne, représentée par Monsieur Frédéric Piancastelli, chemin de Haute-Brise 5A, 1012 Lausanne

concernant

l'octroi d'une concession assortie d'un mandat de prestations et donnant droit à une quote-part de la redevance pour la zone de desserte n° 2 telle que définie au ch. 2 de l'annexe 2 à l'ORTV.

A Appel d'offres et procédure

1 Objet

Conformément à l'art. 45 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)[1] et à l'art. 43 de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV)[2], l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a mis au concours le 4 septembre 2007 41 concessions pour la diffusion de programmes radio OUC locaux et régionaux ainsi que 13 concessions pour la diffusion de programmes régionaux de télévision. L'OFCOM a publié le texte de l'appel d'offres dans la Feuille fédérale[3], ainsi que sur son site www.ofcom.admin.ch, conjointement à des documents d'accompagnement, le délai pour le dépôt des dossiers de candidature étant fixé au 6 décembre 2007.

Les concessions mises au concours concernent les zones de desserte définies par le Conseil fédéral le 4 juillet 2007 (cf. annexe 2 à l'ORTV). Elles garantissent aux titulaires d'une concession de télévision régionale le droit de diffuser leur programme sur des lignes à l'intérieur de la zone de desserte attribuée. Là où l'annexe 2 à l'ORTV le mentionne expressément, les concessionnaires ont également le droit de diffuser leur programme par voie hertzienne terrestre numérique. En outre, la concession de télévision régionale donne droit à une quote-part annuelle du produit de la redevance de réception, fixée préalablement par le DETEC. Pour la zone de desserte n° 2 telle que définie au ch. 2 de l'annexe 2 à l'ORTV, la quote-part correspondant à la concession se monte à 3'234'320 francs.

2 Procédure

2.1 Dépôt des candidatures

Pour ce qui concerne la concession pour la diffusion de programmes de télévision régionale dans la zone de desserte n° 2 telle que définie au ch. 2 de l'annexe 2 à l'ORTV, Vaud Fribourg TV SA en formation (Edipresse Publications SA, Groupe Saint-Paul SA, Mediapub SA; ci-après: COPIL) a envoyé sa candidature le 3 décembre 2007. Un deuxième candidat, Vaud Fribourg TV SA (Unicast SA, Médialab-Live TV SA; ci-après: Unicast), a quant à lui déposé sa candidature le 5 décembre 2007.

2.2 Consultation publique

L'OFCOM a publié les candidatures sur Internet le 28 décembre 2007. Les cantons, les groupes d'intérêts des branches de la radio, de la télévision et de la publicité, les candidats eux-mêmes ainsi que les milieux intéressés ont eu la possibilité de s'exprimer sur les candidatures jusqu'au 20 février 2008 (des prolongations du délai ont été accordées jusqu'au 7 mars). En tout, 129 avis ont été adressés à l'OFCOM, qui les a publiés sur son site www.ofcom.admin.ch.

---

[1] RS 784.40

[2] RS 784.401

[3] FF 2007 5893

Parmi les intervenants qui prennent expressément fait et cause pour l'un ou l'autre des projets, citons le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg qui regrette que le canton ne dispose pas d'une propre zone de desserte. Le Conseil d'Etat fribourgeois relève que le projet du COPIL regroupe la quasi-totalité des chaînes locales existantes dans la zone concernée, ainsi que les principaux éditeurs. Cela garantit une excellente implantation territoriale ainsi qu'un accès à l'information de proximité dont les sociétés actionnaires ont une expérience avérée. Par contre, Unicast devra, en tout cas pour ce qui concerne le Canton de Fribourg, construire son propre réseau d'information locale. Quant au financement, le projet du COPIL repose sur un large nombre d'actionnaires issus de l'ensemble de la zone concessionnée tandis que, dans le cas d'Unicast, deux seules personnes seront représentées au sein du conseil d'administration. Partant, le Conseil d'Etat fribourgeois soutient le projet du COPIL. Le Conseil communal de la Ville de Fribourg souhaite quant à lui que les intérêts fribourgeois ne soient pas couverts qu'au travers d'une petite fenêtre dans un programme axé essentiellement sur le Canton de Vaud.

Le Conseil d'Etat vaudois, tout en mettant en avant les moyens de production et de diffusion d'Unicast, abonde dans le sens du gouvernement fribourgeois et s'exprime en faveur de projet du COPIL. La Ville de Lausanne souhaite assurer la diversité du paysage audiovisuel local et a donc pris une participation dans le capital de la SA du COPIL. La Ville de Vevey soutient la candidature déposée par les acteurs historiques romands (COPIL). La Communauté télévisuelle romande (CTvR) souligne le rôle important joué par les acteurs historiques de la télévision locale romande. Elle considère que l'expérience audiovisuelle acquise devrait être prise en compte lors de l'attribution des futures concessions, tout comme la capacité à développer de nouvelles offres télévisuelles de qualité produites sur le marché romand.

La Fédération romande de publicité et de communication (FRP) met en évidence la similitude notamment de l'actionnariat du candidat Unicast avec les candidatures de Radio Rouge FM SA et Radio Lac SA. Selon la FRP, les interpénétrations et les imbrications capitalistiques ne contribuent nullement à la transparence des rapports de propriété. Concernant la localisation à Rossens des studios d'Unicast, la FRP émet des doutes quant aux couvertures des conférences de presse importantes. Une critique a aussi été soulevée quant aux conditions de travail, notamment lorsque Unicast explique son objectif de tendre le plus possible vers la grille de référence de la profession. S'agissant des stagiaires qui suivent les cours du Centre Romand de Formation des Journalistes (CRFJ), la FRP souhaite qu'Unicast s'engage à leur appliquer les conditions normatives de la CCT Presse suisse-im**press**um. Concernant la candidature du COPIL, la FRP souligne la connaissance des spécificités de la zone de desserte et l'expérience dans le secteur de la communication. L'accent mis par le COPIL sur les mesures de qualité souligne, selon la FRP, le souci d'offrir une télévision intercantonale, tout en demeurant généraliste. L'application aux collaborateurs des conditions salariales de la CCT susmentionnée constitue une garantie contre la sous-enchère salariale et une distorsion de concurrence.

Le 4 février 2008, le COPIL a décidé de ne pas se prononcer sur la candidature déposée par Unicast. Néanmoins, les membres du COPIL estiment que l'OFCOM devrait prendre en considération les investissements réalisés par les acteurs historiques de la télévision locale depuis plus de dix ans. A qualité, crédibilité et solidité égales, le projet du COPIL devrait avoir la préférence lors de l'attribution de la concession.

En date du 19 février 2008, Unicast conteste la part du capital-actions du COPIL en mains des collectivités publiques de 32.28%[4]. En outre, Unicast prétend que la concentration des médias (presse, télévision, radios et Internet) aux mains respectives du groupe Edipresse et du groupe Saint-Paul peut poser également le problème de la nécessaire pluralité et indépendance de l'information. Le fait de confier la concession à un groupe audiovisuel (Unicast) possédant deux radios (Rouge FM et Radio Lac), permettrait de constituer un réel pôle audiovisuel privé qui atteindrait une taille critique sur cette zone romande lui permettant de lutter efficacement contre les groupes frontaliers francophones.

Certains diffuseurs romands ont appuyé la candidature du COPIL en tant que projet porté par les acteurs historiques de la télévision romande, ainsi Radio Chablais SA dans sa lettre du 14 février 2008 ainsi que TV Léman Bleu SA et Canal Alpha Plus SA dans leurs lettres du 19 février 2008. Buzz Radio SA en formation souligne, dans sa prise de position du 20 février 2008, que parallèlement à la demande de concession de télévision, Radio Rouge FM SA et Radio Lac SA ont déposé deux demandes de concessions pour le bassin lémanique. La question de la réciprocité et des moyens financiers ont été soulevés.

2.3 Droit d'être entendu – remarques finales

Le 11 mars 2008, l'OFCOM donnait à tous les candidats la possibilité de faire valoir leur droit d'être entendu et de s'exprimer sur les résultats de la consultation publique jusqu'au 16 avril 2008. Par la suite, l'OFCOM a permis aux candidats de prendre connaissance des avis émis par leurs concurrents, tout en fixant au 16 mai 2008 le délai pour les ultimes déterminations écrites de la part des candidats.

Suite à la susmentionnée prise de position d'Unicast, le COPIL a décidé, le 7 avril 2008, de réagir face à ces affirmations. Le choix stratégique du COPIL de créer immédiatement quatre rédactions TV en collaborant en réseau avec les ressources des titres des publications régionales 24 Heures et La liberté a pour objectif de proposer une offre complémentaire à la Télévision Suisse Romande. L'approche d'Unicast se limite à une organisation et une logistique centrées sur la région lausannoise avec un partenaire de production situé à Rossens. Cette présence fribourgeoise, selon le COPIL, paraît minimale. Concernant l'indépendance et la composition de l'entreprise, le COPIL avance que la part privée du capital de la SA en formation est de 62% ; même si les apports de SEVJ et de TvT étaient déduits, la part privée se monterait toujours à 56%. Cette proportion indiquerait sans ambiguïté les rapports de force au sein du futur conseil d'administration. En outre, l'indépendance éditoriale est garantie par le règlement interne de fonctionnement du conseil d'administration de la SA. Le renforcement du paysage audiovisuel romand face à la poussée des groupes français peut, selon le COPIL, être géré par lui-même grâce à la

[4] Selon Unicast, cette part serait supérieure pour plusieurs raisons. La société électrique de la Vallée de Joux (SEVJ) et la société TvT Services SA (TvT), bien qu'étant des sociétés de droit privé, sont entièrement en mains de collectivités publiques. En raison de la hauteur de leur participation au capital et des droits de vote qu'elles détiennent, les collectivités publiques concentrent dans leurs mains l'ensemble du pouvoir de décision. Ainsi, sur le plan économique, SEVJ et TvT doivent être assimilées à des actionnaires publics. Par conséquent, leurs participations capitalistiques de 2% et de 4% auprès du COPIL sont à considérer comme des participations publiques. De cette manière, l'actionnariat public et parapublic est de 43.78%, soit 6% de plus de celui qui figure dans l'annexe 2 de la demande de concession du COPIL. Par conséquent l'actionnariat en mains de collectivités publiques est suffisamment important pour qu'il puisse, selon Unicast, permettre à celles-ci d'exercer une influence conséquente sur la prise de décision au sein de l'entreprise de média. L'indépendance ne semble dès lors guère garantie. La composition du conseil d'administration est aussi critiquée vu la surreprésentation des collectivités publiques en son sein.

qualité générale de sa grille de programmes, de la diversité de ses productions et de l'intérêt des programmes d'actualités régionales et locales. Le COPIL met en doute la politique salariale de son concurrent et la composition de son actionnariat.

Le 15 avril 2008, Unicast a répondu. Pour lui, outre le problème de double financement par l'argent public, permettre au groupe Edipresse SA de détenir la seule chaîne de télévision au bénéfice d'une concession reviendrait à lui confier un poids démesuré sur l'information et le divertissement en risquant même de ne laisser aucune alternative crédible au public. Depuis la reprise de Radio Framboise et le lancement de Rouge FM, la volonté d'Unicast est de mettre sur pied un groupe romand de média privé indépendant capable d'être un complément au secteur public et une alternative aux groupes étrangers et aux grands éditeurs de presse. La stratégie d'Unicast est claire, affichée et exclusivement ancrée en Suisse romande. Pour réussir dans cette approche, Unicast doit atteindre une taille critique sur le marché des médias et compléter son offre de radios FM et Internet par le média le plus complémentaire, à savoir une chaîne de télévision régionale.

Unicast a fait usage de son droit d'être entendu une dernière fois dans une missive datée du 16 mai 2008. Elle met en évidence le caractère hétéroclite de l'actionnariat du COPIL et les objectifs différents voir contradictoires des communes, télévisions locales et éditeurs. De par la composition de son actionnariat, le COPIL serait plutôt le produit d'une cohabitation forcée d'acteurs liés entre eux par des intérêts défensifs qu'un réel projet tourné vers l'avenir tel que le projet Unicast.

Dans la mesure où cela est nécessaire, les arguments supplémentaires avancés par les candidats sont évoqués ci-après.

3 Concession régie par l'ancien droit

Parmi les acteurs qui composent le groupe conduit par le COPIL se trouvent cinq télévisions locales, à savoir TVRL, Canal NV, Max TV, ICI TV et Val TV. Ces stations sont titulaires de concessions de diffusion qui leur ont été octroyées par le DETEC. Ainsi, celui-ci a octroyé une concession à TVRL en date du 17 octobre 2003, concession qui a été prolongée le 21 mars 2007. Canal NV a obtenu sa concession le 16 février 1996. Cette concession a été prolongée le 20 février 2006. Le 15 juillet 2005, c'était au tour de Max TV d'obtenir sa concession. L'octroi de la concession à ICI TV remonte quant à lui au 7 septembre 1999. Val TV détient sa concession depuis le 13 février 1998. Le 21 mars 2007, le DETEC a prolongé cette concession. Les concessions de TVRL, Canal NV, Max TV et Val TV arrivent à échéance le 31 décembre 2008, tandis que la concession d'ICI TV échoit le 7 septembre 2009.

B Considérants

1 Aspects formels

1.1 Compétence

La concession de diffusion octroyée dans le cadre de la présente décision est une concession assortie d'un mandat de prestations et donnant droit à une quote-part de la

redevance, au sens de l'art. 38 LRTV. En vertu de l'art. 45, al. 1, LRTV, le DETEC est l'autorité compétente pour octroyer les concessions de diffusion.

1.2 Entrée en matière

Les candidatures ont été envoyées dans les délais. Elles remplissent les conditions formelles énoncées dans la marche à suivre sur la formulation des demandes de concession publiée par l'OFCOM le 4 septembre 2007.[5] Pour cette raison, l'autorité de concession entre en matière.

2 Aspects matériels

2.1 Critères et méthode pour la prise des décisions

La procédure d'octroi des concessions de radio et de télévision est réglementée dans les articles 44ss. LRTV et 43 ORTV. L'art. 44, al. 1, LRTV, énumère les conditions d'octroi de la concession, c'est-à-dire les exigences que le requérant doit remplir pour obtenir une concession (critères de qualification). L'art. 45, al. 3, indique selon quels critères de sélection départager plusieurs candidats: Ainsi, c'est au diffuseur qui est le mieux à même d'exécuter le mandat de prestations que revient la concession. Si plusieurs candidatures sont équivalentes, la concession doit être attribuée au diffuseur qui contribue le plus à la diversité de l'offre et des opinions.

L'art. 38, al. 1, let. a, LRTV, et l'art. 43, al. 1, let. a, LRTV, décrivent les grandes lignes du mandat de prestations des diffuseurs commerciaux. Les programmes diffusés doivent d'une part tenir compte des particularités locales ou régionales en fournissant une large information portant notamment sur les réalités politiques, économiques et sociales, et d'autre part contribuer à la vie culturelle dans la zone de desserte considérée. La volonté du législateur de formuler des mandats de prestations régionaux et de financer leur exécution par la redevance reflète l'importance qu'il accorde aux médias électroniques pour les institutions politiques et la structure démocratique de notre pays. La Suisse est un Etat fédéraliste bâti sur de petites entités. Une partie importante de la formation démocratique de l'opinion s'opère à l'échelon des cantons et des communes. La réglementation légale prévue dans la LRTV veut assurer ce processus dans les médias électroniques également[6]. Il convient de tenir compte de cette approche lors de l'élaboration des mandats de prestations et de l'évaluation des candidatures.

Le texte de l'appel d'offres publié dans la Feuille fédérale du 4 septembre 2007 (FF 2007 5893) précise les intentions du législateur en définissant et en pondérant trois groupes de critères déterminants pour l'évaluation des candidatures:

- Inputs: l'exécution du mandat de prestations suppose un personnel travaillant selon les normes professionnelles en vigueur, des structures organisationnelles bien définies, des conditions de travail appropriées, des mesures de formation adéquates et un système de gestion de la qualité institutionnalisé. Ces éléments (inputs) contribuent à

[5] www.ofcom.admin.ch → Radio & télévision → Actualités → Octroi des nouvelles concessions de radio OUC et de télévision régionale

[6] Message du 18.12.2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision, FF 2003 1470

garantir la bonne qualité des prestations journalistiques (outputs) fournies dans le cadre du mandat de prestations[7]. Pondération: 40%.

- Outputs: le contenu et la forme choisie pour la mise en ondes des prestations en matière de programmes exposées dans la candidature sont évalués en regard du mandat de prestations. Pondération: 40%.

Vu que les inputs et les outputs présentent de multiples facettes, l'autorité chargée d'octroyer les concessions a défini des sous-critères:

Inputs (gestion de la qualité, conditions de travail) 40%	• description et documentation du système de gestion de la qualité • nombre de postes de rédacteurs et d'animateurs • concept de formation et de perfectionnement des professionnels du programme et budget par journaliste pour la formation et le perfectionnement • conditions de travail, telles que le salaire minimum par rapport à l'horaire de travail hebdomadaire et la réglementation concernant les congés
Outputs (prestations journalistiques) 40%	• prestations promises en matière d'information et efforts particuliers consentis dans l'application du mandat local et régional en matière d'information • diversité de l'information, aussi bien au niveau du contenu que de la variété des types d'émissions (bulletins, magazines, podiums, etc.)
Diffusion 20%	• concept technique, échéances et plan financier relatif à l'aménagement de la zone de desserte

Cette formulation permet de procéder à une analyse détaillée et à une confrontation objective des candidatures et de déterminer plus aisément quel candidat est le mieux à même d'exécuter le mandat de prestations au sens de l'art. 45, al. 3, LRTV.

Le texte allemand de l'art. 45, al. 3, LRTV précise que pour qu'une comparaison des candidatures soit effectuée en fonction de leur contribution à la diversité de l'offre et des opinions, il fallait que les candidatures soient « weitgehend gleichwertig », à savoir « équivalentes dans une large mesure ». Le fait que la loi utilise cette expression signifie que la comparaison entre plusieurs candidatures ne peut pas être effectuée avec une précision arithmétique. Le critère de l'adéquation par rapport au mandat de prestations reste primordial. Au cas où les candidatures ne se distinguent pas nettement les unes des autres en regard du mandat de prestations, le critère secondaire de la diversité entrera en ligne de compte.

Pour évaluer la contribution à la diversité de l'offre et des opinions, il convient de prendre en considération aussi bien les éléments qualitatifs concernant le programme (contenu, orientation musicale, capacité d'innover) que les aspects propres à la structure du marché

[7] Message du 18.12.2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision, FF 2003 1549

(indépendance du candidat par rapport à d'autres acteurs du marché dans la zone de desserte; questions relatives à la concentration des médias)[8].

2.2 Conditions d'octroi de la concession

En l'espèce, l'examen des dossiers de candidature a permis de constater que les candidats remplissent tous les deux les conditions d'octroi de la concession fixées à l'art. 44 al. 1, LRTV. Toutefois, il convient de s'attarder sur l'aspect du financement des projets et surtout de la participation au capital-actions, aspect qui a fait l'objet de critiques lors de la procédure de consultation.

2.2.1 Unicast

2.2.1.1 Viabilité financière

Unicast indique dans son dossier qu'en plus de la quote-part de la redevance, la chaîne « Vaud Fribourg TV » sera financée par le marché publicitaire. La structure du capital-actions est à 100% privée[9]. Les fonds propres se monteront à 6'000'000 francs. Unicast s'est engagée pour des éventuels futurs prêts dépassant 25% des fonds propres.

2.2.1.2 Indication des bailleurs de fonds

L'art. 44, al. 1, let. c, LRTV stipule que le candidat doit indiquer l'identité des personnes qui détiennent les parts prépondérantes du capital et qui mettent à disposition des moyens financiers importants. Unicast remplit ces exigences dans la mesure où rien ne porte à croire que d'autres investisseurs ou bailleurs de fonds, outre les personnes et sociétés mentionnées dans le dossier de candidature de la société, ne soient impliqués dans le financement des projets en question.

2.2.1.3 Participation étrangère

Certaines voix se sont élevées lors de la consultation pour mettre en doute la provenance des ressources financières sur lesquelles se fonde le projet Unicast. Plus précisément, les candidats auraient créé de toute pièce une société anonyme – VTS Holding SA, détenue par Mme Steinauer, citoyenne suisse, à la différence de M. de Montfalcon, l'autre investisseur principal, de nationalité française – et auraient attribué à cette société un rôle prépondérant dans la construction financière sur laquelle repose le dossier de candidature. Cette opération aurait pour but de contourner l'obstacle constitué par le fait que la France n'accorderait pas la réciprocité pour des candidats suisses qui désireraient obtenir des concessions, réciprocité mentionnée à l'art. 44, al. 2, LRTV. Dans ce contexte, différents intervenants ont affirmé que Mme Steinauer n'agirait qu'à titre fiduciaire pour le compte de M. de Montfalcon, et que les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des deux entreprises candidates seraient donc principalement d'origine française.

---

[8] voir texte de l'appel d'offres www.ofcom.admin.ch → Radio et télévision→ Actualités → Radio OUC e télévision régionale: les premières concessions ont été octroyées → Informations complémentaires

[9] 90% Unicast SA et les 10% restants sont répartis entre les collaborateurs de la société et la société Medialab-Live-TV SA.

Interprétation de l'art. 44, al. 2, LRTV

L'art. 44 al. 2, LRTV indique qu'une concession peut être refusée à une personne morale sous contrôle étranger, à une personne morale suisse dotée d'une participation étrangère ou à une personne physique qui ne possède pas la nationalité suisse si la réciprocité n'est pas garantie.

La disposition potestative de l'art. 44, al. 2, LRTV laisse une grande latitude de décision à l'autorité de concession. Cet article a pour but d'éviter la mainmise de groupes étrangers sur le paysage audiovisuel et radiophonique suisse. Toutefois, il ne vise pas à interdire l'accès de capitaux étrangers au marché des médias suisses, pour autant que cet engagement étranger ait des répercutions positives sur la diversité des médias. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire de requérir une déclaration de réciprocité auprès de l'état concerné à chaque fois qu'une participation étrangère apparaît dans le capital d'une entreprise de radio ou de télévision suisse. Dernièrement, le Tribunal administratif fédéral a confirmé que l'autorité de concession pouvait laisser ouverte la question de la domination étrangère et renoncer à exiger une déclaration de réciprocité, si, sur la base du dossier, elle avait de bonnes raisons pour ne pas refuser l'octroi de la concession[10].

Application de l'art. 44, al. 2, LRTV

Dans le cas présent, le refus de la concession à Unicast au seul motif de la présence de participations étrangères dans son capital-action ne s'impose pas. Il n'y a pas lieu de mettre en doute l'intention des initiants d'Unicast de développer un groupe romand de multimédia privé indépendant. Nul indice ne justifie la crainte que le groupe serait piloté depuis l'étranger. Au contraire, les actionnaires d'Unicast affichent de manière crédible leur stratégie, exclusivement ancrée en Suisse romande. Le siège de la société et son centre de décision sont situés en Romandie, ses partenaires sont romands. Rouge FM et Radio Lac, les deux stations de radio locales qui font partie du groupe Unicast, sont profondément ancrées dans le paysage radiophonique romande, les décisions opérationnelles et stratégiques sur l'orientation de ces stations sont prises en Suisse et non en France. Par ailleurs, le risque d'une mainmise de la part d'un groupe étranger, quel qu'il soit, sur le paysage audiovisuel et radiophonique suisse est largement écarté par l'art. 44, al. 3, LRTV, en vertu duquel un diffuseur ou une entreprise à laquelle il appartient peut obtenir au plus deux concessions de télévision et deux concessions de radio.

Pour terminer, on observera que la France, pays d'origine de M. de Montfalcon, limite certes les participations étrangères à 20%, mais uniquement pour ce qui concerne l'octroi d'autorisations pour des services de radio ou de télévision par voir hertzienne[11]. Celui qui

---

[10] Cf. dans ce sens l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 19 août 2007 en l'affaire Beril AG c. Music First GmbH et DETEC, p. 8 ss, cons. 5.1 et 6.4 [http://relevancy.bger.ch/pdf/azabvger/2008/a_00641_2008_2008_08_19_t.pdf]

[11] Conformément à l'art. 40 de la loi n°86-1067 du 30.09.1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard, version consolidée au 7.03.2007), sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20% du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française. Est considérée comme personne de nationalité étrangère, pour l'application du présent article, toute personne physique de nationalité étrangère, toute société dont la majorité du capital social n'est pas détenue, directement ou indirectement, par des personnes physiques ou morales de nationalité française et toute association dont les dirigeants sont de nationalité étrangère. Il résulte de manière abstraite que ne sont pas considérés comme des personnes étrangères, les sociétés dont la majorité du capital est détenue par des ressortissants français. Il en découle que les conditions de

désire proposer un service de télévision par câble en France doit présenter par écrit son projet au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui en fonction du budget prévu pour le service de télévision se contente de prendre acte de la déclaration ou conventionne le projet[12]. Le conventionnement de la part du CSA n'est pas sujet à restriction pour cause de présence de capital étranger, raison pour laquelle la réciprocité selon la législation française ne peut pas être invoquée pour refuser l'octroi de la concession qui fait l'objet de la présente procédure à Unicast.

2.2.2 COPIL

2.2.2.1 Viabilité financière

Le COPIL s'est doté d'un capital de départ complété par les engagements irrévocables de financements complémentaires éventuels sous forme de prêts. Au total, ces apports s'élèvent à un montant de 5'000'000 francs.[13] L'hypothèse avancée par le COPIL, selon laquelle ces ressources devraient être suffisantes pour assurer le fonctionnement de la chaîne pendant un an et pour supporter l'ensemble des investissements nécessaires à l'équipement des rédactions régionales, semble crédible. Aucun recours à l'emprunt pendant la phase de lancement n'est envisagé.

2.2.2.2 Indication des actionnaires

Lors de la consultation publique, la forte présence des milieux publics et parapublics au sein de l'actionnariat du COPIL a été contestée. Le DETEC a déjà eu l'occasion de se prononcer à ce sujet. Ainsi, dans sa décision du 11 avril 2006 portant sur la demande d'autorisation du transfert économique de la concession de TV Léman Bleu SA, le département a conclu que la domination majoritaire de l'Etat sur le capital-action d'un média électronique ne permettait pas de créer les conditions nécessaires au respect de la liberté de presse. Le DETEC a admis la possibilité d'une présence minoritaire d'une collectivité publique dans l'actionnariat d'une chaîne de télévision ou de radio. Il a en effet retenu qu'il était difficile de mesurer à partir de quelle proportion on pouvait considérer qu'un actionnaire exerçait une influence prépondérante sur une société, et à partir de quel seuil l'Etat exerçait lui-même le contrôle de la chaîne. En revanche, il a rejeté catégoriquement toute participation majoritaire – directe ou indirecte – des pouvoirs publics dans le capital-action d'un diffuseur. Dans le cas où les pouvoirs publics et parapublics seraient majoritaires, ils auraient la possibilité d'imposer leurs choix au diffuseur, tant au niveau des choix liés à l'engagement de la direction de la chaîne ou des choix concernant la structure ou le style des programmes. Le diffuseur serait alors directement lié aux instructions de l'instance étatique concernée, ce qui serait contraire à l'esprit de la LRTV. C'est la raison pour laquelle il n'est en tout cas pas possible qu'une ou plusieurs collectivités publiques détiennent plus de la moitié des actions de télévision ou de radio. Des engagements écrits à l'instar d'une charte, d'un statut rédactionnel ne sauraient contrebalancer cette situation.

Dans le cas présent, les actionnaires publics du projet du COPIL, à savoir la Ville de Lausanne, la Ville d'Yverdon-les-bains, la Commune de Prilly, la SEVJ et une dizaine de

---

contrôle de la nationalité sont garanties si le candidat est détenu par une société nationale dont l'actionnariat se compose d'un actionnaire majoritaire ayant la nationalité de l'Etat dans lequel la concession est requise.

[12] Cf. http://www.csa.fr/infos/autorisations/autorisations_cable.php

[13] Dossier de candidature du COPIL, p. 19.

communes[14], représentent 32.28% du capital-actions total. En tenant compte du secteur parapublic dominé par les collectivités, cette proportion s'élève à 43.78%. Bien que cette participation ne dépasse pas le seuil fatidique des 50% du capital-actions de la société à créer sous l'égide du COPIL, il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics s'apprêtent à jouer un rôle de premier ordre au sein de cette structure. En application du principe de précaution et dans le souci de préserver l'autonomie du diffuseur, ancrée à l'art. 93, al. 3 de la Constitution fédérale, une concession ne pourrait être octroyée au COPIL que pour autant que les représentants des pouvoirs publics (municipalités et entreprises parapubliques) ne détiennent pas la majorité du capital-action ou des droits de vote dans les organes dirigeants de la nouvelle société.

2.3 Exécution du mandat de prestations selon l'appel d'offres

Etant donné que la concession a fait l'objet de deux demandes, il est indispensable de procéder à une sélection. Les engagements pris par les candidats dans leurs dossiers sur les divers points du mandat de prestations sont comparés et évalués ci-après. Selon le texte de l'appel d'offres, ces engagements ont force obligatoire[15].

2.3.1 Inputs

L'exécution du mandat de prestations exige une structure organisationnelle pour la gestion de la qualité, des conditions de travail adéquates ainsi qu'un nombre suffisant de professionnels des médias travaillant selon des normes professionnelles. Ces éléments ont été regroupés sous le terme "inputs".

2.3.1.1 Gestion de qualité

Les statuts du projet du COPIL (VD FR TV)[16] prévoient, sur le plan structurel, d'institutionnaliser, via la commission des programmes et le conseil consultatif, un regard externe sur le fonctionnement de la chaîne et sur l'appréciation de la production. La commission consultative des programmes sera composée de professionnels reconnus. Son but statutaire sera de préaviser les projets préparés par la direction avant leur adoption par le conseil d'administration. Afin d'assurer une bonne insertion des programmes dans la réalité des régions qui composent la zone de concession, un conseil consultatif, composé de personnalités régionales provenant des milieux politiques, économiques et culturels, sera créé. Le but de ce conseil consultatif sera de servir de relais de proximité au conseil d'administration. La direction de la chaîne mettra sur pied ou adhérera à des systèmes externes professionnels permettant de mesurer l'audience de la chaîne. La constitution d'un panel de téléspectateurs représentatif de la population de la région permettra de mesurer régulièrement le degré de satisfaction des téléspectateurs. La commande régulière d'enquêtes qualitatives est aussi envisagée. Concernant la gestion opération-

[14] Dossier de candidature du COPIL annexe 2: tableau des actionnaires.

[15] Ch.3.3, al. 2, du texte de l'appel d'offres du 4 septembre 2007, publié à l'adresse: www.ofcom.admin.ch → Radio & télévision → Actualités → Informations complémentaires → Appel d'offres public

[16] Dossier de candidature du COPIL p.24 (pt. 5.2. b) ainsi que l'annexe 3: statuts, annexe 7: règlement du conseil d'administration et annexe 16: charte des valeurs éthiques et professionnelles.

nelle, VD FR TV documentera par écrit ses principaux processus lui permettant à terme d'obtenir une certification, par exemple selon le système EFQM[17].

Chez Unicast (Vaud Fribourg TV)[18], la rédaction a défini une ligne rédactionnelle et un processus de vérification des objectifs. Le candidat mettra en place un processus de vérification des objectifs composé de séances de rédaction quotidiennes, de séances de rédaction avec l'ensemble des journalistes, des conférences de presse planifiées quotidiennement sur la base d'un tableau par site géographique visible par tous les employés, d'un plan d'antenne, d'une séance de communication avec la direction et des entretiens individuels avec chacun des employés.

Bilan intermédiaire

Les deux candidats ne présentent pas de système global de gestion de la qualité tel qu'il était décrit dans l'appel d'offres public[19]. En particulier, aucun des candidats ne développe un concept complet qui serait fondé sur des documents fixant les objectifs et normes de qualité ainsi que les processus établis permettant de vérifier si les objectifs de qualité sont atteints. En revanche, les deux candidats fournissent – à des degrés différents – des éléments de réponse. Ainsi, le COPIL joint à son dossier une charte des valeurs éthiques et professionnelles[20] qui, outre l'énoncé des principes les plus importants de la déontologie journalistique, contient certaines directives concrètes visant à réglementer le comportement des gens de programme dans certaines situations délicates. L'institution du conseil consultatif et de la commission des programmes dans les statuts[21] et le règlement du conseil d'administration[22] démontre la volonté du COPIL de se doter d'organes destinés à guider et superviser le travail de ses dirigeants et rédacteurs. Ces différents éléments peuvent constituer dans leur ensemble le noyau d'un système opérationnel pouvant mener à la certification de son assurance qualité. En comparaison, Unicast a décrit un système de gestion basique, les déclarations d'intentions n'étant pas étayées par une charte ou un règlement. Sous l'angle de vue de la gestion de la qualité, l'autorité donne un avantage au dossier présenté par le COPIL.

2.3.1.2 Personnel

Le projet proposé par le COPIL[23] sera doté de quatre rédactions réparties sur l'ensemble de la zone de desserte. Le COPIL a recours à 13 collaborateurs au niveau de la rédaction

---

[17] Dossier de candidature du COPIL, p. 25.

[18] Dossier de candidature d'Unicast SA p. 17 (pt. 3.2. a).

[19] Cf. note 15, chiffre 4.3.2.1

[20] Idem annexe 16

[21] Dossier de candidature du COPIL, annexe 3: statuts art. 26 conseil consultatif. « L'Assemblée générale pourra nommer, pour une durée d'un an, renouvelable…, un conseil consultatif composée de 7 à 11 personnes…Il conseillera le CdA sur les éléments liés à la vie régionale, étant précisé que ses avis ne seront pas contraignants », art. 27 Commission des programmes.

[22] Dossier de candidature du COPIL, annexe 7: règlement du CdA art. 7 let. f « … mettre en place un système de contrôle externe de la qualité de la programmation et de l'audience qui en découle, explicite, documenté et régulièrement soumis pour approbation à l'AG », art. 20 Conseil consultatif, art. 21 Commission des programmes.

[23] Dossier de candidature du COPIL, p. 16 et 18.

(1 rédacteur en chef, 2 rédacteurs en chef adjoints, 6 journalistes reporters d'images (JRI RP) et 4 JRI en formation), à 5 collaborateurs au niveau de la technique, 4 collaborateurs au niveau de l'administration et 5 collaborateurs au niveau de la production. Pour la première année de fonctionnement, les charges de personnel de la chaîne s'élèvent à plus de 2.7 millions de francs.

Unicast[24] a recours à 20 collaborateurs au niveau de l'information (1 rédacteur en chef, 1 rédacteur en chef adjoint, 18 JRI/présentateurs, plus 1 secrétaire de rédaction), à 21 collaborateurs au niveau de la technique et à 5 collaborateurs au niveau de l'administration. Pour l'information, la répartition des effectifs entre les cantons s'établira ainsi à 13 personnes au Mont-sur-Lausanne et à 8 personnes à Rossens. Les journalistes pourront se déplacer d'un canton à l'autre en fonction de l'actualité.

Bilan intermédiaire

L'autorité constate que le nombre de collaborateurs auprès d'Unicast est sensiblement plus élevé que celui figurant dans le projet du COPIL. A ce titre, l'avantage doit être donné à Unicast.

2.3.1.3 Formation et perfectionnement

Le COPIL[25] a l'intention d'instaurer pour VD FR TV une politique de formation et de formation continue en ligne avec les standards des professions des médias suisses et les recommandations de Presse suisse. Un budget annuel de 60'000.- francs est alloué dès l'année 1 au financement de ce poste. La présence à Lausanne de plusieurs instituts de formation permanente des métiers de la communication[26] permettra de réaliser cet important objectif.

Unicast[27] envisage de faire suivre à ses collaborateurs de la rédaction les cours du Centre Romand de Formation des Journalistes (CRFJ). Ils auront également une formation / coaching sous la responsabilité du rédacteur en chef. Par contre, le compte prévisionnel des pertes et profits sur 5 ans d'Unicast ne prévoit pas de montant annuel alloué au financement des mesures de formation et perfectionnement[28].

Bilan intermédiaire

Dans l'ensemble, les indications fournies par le COPIL contiennent davantage de renseignements que celles données par Unicast. De plus, l'engagement du COPIL de réserver une somme annuelle de 60'000 francs pour la formation et le perfectionnement de son personnel est un gage de sérieux à mettre au compte du COPIL. Pour ces motifs,

---

[24] Dossier de candidature d'Unicast, p. 24.

[25] Dossier de candidature du COPIL, p.24 (pt. 5.1. a).

[26] Le Centre suisse d'enseignement du marketing, de la publicité et de la communication (SAWI), Polycom, le Centre Romand de Formation des Journalistes (CRFJ), la Fondation de formation continue pour le cinéma et l'audiovisuel (Focal) et l'Institut suisse des relations publiques (SPRI).

[27] Dossier de candidature d'Unicast, SA p. 20 (pt. 3.2.c).

[28] Dossier de candidature d'Unicast SA, annexe 8

l'avantage dans de domaine du soutien de la formation et du perfectionnement du personnel doit être attribué au projet du COPIL.

2.3.1.4 Conditions de travail

VD FR TV (COPIL)[29] prévoit de se doter en personnel conformément aux règles professionnelles édictées par Presse suisse. Sans qu'il veuille pour le moment y adhérer formellement, le COPIL s'engage à appliquer les dispositions de la CCT de Presse suisse, notamment dans le domaine de la rémunération de ses employés. Tout le personnel travaillant à 100% effectuera 42.5 heures par semaine. Les heures supplémentaires, demandées par l'employeur, seront compensées par un congé de même durée. Les employés bénéficieront de 4 semaines de vacances par année jusqu'à l'âge de 49 ans, puis 5 semaines dès 50 ans en tenant compte du principe *prorata temporis* lors de l'entrée en service ou lors de la cessation du rapport de travail en cours d'année. Un 13ème salaire est prévu.

Chez Unicast (Vaud Fribourg TV)[30], chacun des collaborateurs aura un contrat de travail. Les salaires seront directement liés à trois éléments: le temps de travail notifié dans le contrat de travail, l'expérience et la fonction. En ce qui concerne les journalistes RP, l'objectif est de tendre le plus possible vers la grille de référence de la profession. Le temps de travail est fixé à 40h par semaine pour un poste à 100%. Le nombre de jours de congés sera précisé dans le contrat de travail (4 semaines par an).

Bilan intermédiaire

Les conditions salariales auprès du projet du COPIL sont plus précises. Le COPIL déclare s'engager à appliquer la CCT de Presse suisse. Cela a pour conséquence que les salaires devront être conformes aux barèmes édictés. C'est un engagement qui lie le candidat, tout comme sa déclaration de prévoir un 13^{e} salaire. Par contre, Unicast, qui ne prévoit pas de 13^{e} salaire pour ses employés, déclare que l'objectif salarial pour les journalistes RP « est de tendre le plus possible vers la grille de référence de la profession », tournure qui laisse une marge certaine d'interprétation, tant au niveau du montant des salaires que du traitement des employés non RP. Unicast présente, à tout point de vue, une faiblesse certaine à ce niveau. Avantage clair du projet COPIL.

2.3.1.5 Conclusion intermédiaire des inputs

L'autorité considère qu'il y a une nette différence entre les projets du COPIL et d'Unicast. Alors que les engagements pris par le COPIL dans les domaines de la gestion de la qualité, de la formation et du perfectionnement et des conditions de travail sont documentés et étayés par des systèmes logiques, Unicast se contente de déclarations d'intention moins précises et d'une qualité inférieure que celles de sa concurrente.

---

[29] Dossier de candidature du COPIL, p. 23 (pt. 5.1.a) ainsi que l'annexe 17: conditions générales d'emploi => annexe 18: CCT de Presse suisse.

[30] Dossier de candidature d'Unicast SA p. 19 (pt. 3.2.c).

2.3.2 Outputs

Les prestations prévues en matière de programme sont évaluées ici. Il ne s'agit pas d'utiliser des critères généraux de qualité ou d'anticiper l'adhésion du public aux programmes proposés par les candidats, mais d'analyser dans quelle mesure les programmes permettent de fournir les prestations de service public que le législateur estime souhaitables et dignes de soutien, notamment eu égard à leur importance pour les institutions politiques et le système démocratique. Les dispositions de l'appel d'offres public s'inscrivent dans le cadre de cette réflexion et se concentrent sur les prestations en matière d'information.

2.3.2.1 Mandat d'information

Le projet du COPIL[31] veut proposer, selon sa grille de programmes, un téléjournal quotidien consacré à chacun des cantons couverts par la zone de desserte[32], des magazines d'information, un magazine culturel ainsi que des émissions politiques et de société consacrées à toute la zone de concession. Durant la tranche horaire de grande écoute de 18h00 à 23h00, le COPIL envisage de proposer en boucle un programme composé d'émissions de type talk-show, de divertissements et de coproductions. Un téléjournal composé de 25 minutes d'information vaudoise et de 12 minutes d'information fribourgeoise sera diffusé à 18h00 et rediffusé deux fois à un intervalle de deux heures. En dehors des tranches horaires de grande écoute, des espaces spécifiques seront mis à disposition des régions. Le COPIL compte réserver cet espace pour la rediffusion des téléjournaux de la veille ainsi que pour la diffusion de contenus locaux (conseils communaux, fêtes locales), de programmes d'autres télévisions locales régionales, de programmes fournis (clips, trailers) et de contenus purement commerciaux. Le projet du COPIL sera doté de quatre rédactions réparties dans la zone de desserte[33]. Une collaboration a été formalisée avec les sociétés professionnelles de production qui sont les prestataires de services actuels des télévisions locales représentées par le COPIL[34]. La collaboration avec les télévisions régionales voisines de la zone de diffusion sera recherchée systématiquement.

Unicast[35] entend fonder son programme sur l'information locale et la proximité avec les téléspectateurs. Il est destiné à un large public qui désire être informé mais aussi être diverti par des productions originales. Outre un journal du soir avec 15 minutes d'information vaudoise et 15 minutes d'information fribourgeoise et un journal des sports quotidien d'une durée de 10 minutes, Unicast diffusera des flashes d'information de 5

---

[31] Dossier de candidature du COPIL, p. 3 à 5 et p. 14 à 15 ainsi que l'annexe 14: projet de grille des programmes VD FR TV.

[32] TJ VD d'environ 25 minutes regroupant des sujets régionaux et cantonaux et TJ FR d'environ 12 minutes selon le même concept.

[33] Dossier de candidature du COPIL, p. 11 ainsi que l'annexe 11: carte présentant la localisation et la composition des rédactions (zone Lausanne-ouest, Morges, Nyon; zone Lavaux, Oron, Riviera, Pays-d'Enhaut, Aigle, Monthey; zone Jura nord-vaudois, Gros.de-Vaud, Broye Vully; zone Fribourg).

[34] Dossier de candidature du COPIL, p. 18: il a été convenu qu'en raison des liens historiques, une relation privilégiée, mais non exclusive, à coûts et qualité égaux, serait établie avec les sociétés professionnelles de production d'émissions, ceci pendant une durée de trois ans, dès 2008.

[35] Dossier de candidature d'Unicast SA, p. 3 ainsi que l'annexe 5: grille indicative des programmes du lundi au vendredi.

minutes à chaque heure à partir de 7h jusqu'en début de soirée, même le week-end. Le programme sera complété par un magazine et des émissions spéciales dans le cadre d'événements programmés ou exceptionnels. En fonction de l'actualité, les journalistes pourront se déplacer d'un canton à l'autre. Un appui des journalistes de Rouge FM sur Vaud est aussi envisagé. Les programmes diffusés à l'antenne seront produits à la fois dans les studios au Mont-sur-Lausanne et dans ceux de Rossens. Les émissions seront diffusées depuis les différents studios et parfois délocalisées en fonction des événements et de l'actualité.

Bilan intermédiaire

Pendant les heures de grande écoute, les candidats ont l'intention de s'acquitter de leur mandat d'information régionale dans les divers domaines mentionnés dans l'appel d'offres public. Le COPIL privilégie des blocs d'information comprenant les téléjournaux et divers magazines (économique, politique, culturel). Unicast, quant à elle, a une vision plus « radiophonique » de l'information avec des flashes d'information diffusés toutes les heures (5 minutes) complétés par le journal du soir, un journal des sports et des émissions spéciales selon les exigences de l'actualité. Cette approche d'une information continue sur l'ensemble de la journée a le mérite d'être originale. En effet, dans la mesure où l'actualité sera régulièrement mise à jour en fonction des développements des événements, les téléspectateurs auront la possibilité d'être informés en temps réel sur l'actualité de leur région. L'approche du COPIL est plus traditionnelle avec la répétition de son unique téléjournal. Pour répondre au mandat d'information et pour couvrir de façon optimale les deux régions respectives qui composent la zone de desserte, les deux candidats pourront s'appuyer sur des studios et des moyens techniques répartis sur plusieurs sites, quatre pour le COPIL et deux pour Unicast. Ces sites seront interconnectés entre eux et permettront de faire un duplex. Unicast a, en plus, un car avec régie numérique dans son arsenal. Au niveau des infrastructures nécessaires pour fournir les prestations journalistiques et de la manière de concevoir leur mandat d'information, les deux candidatures sont équivalentes.

2.3.2.2 Fenêtre programmatique

Conformément à l'annexe 2 de l'ORTV[36], le diffuseur est tenu de fournir une fenêtre d'information spécifique pour le canton de Fribourg qui corresponde aux particularités politiques, économiques et culturelles de cette région. Cette fenêtre doit être produite dans le canton concerné, présenter une durée d'au moins 10 minutes par jour et être diffusée aux heures de grande audience.

Comme précédemment énoncé au chapitre 2.3.2.1, le COPIL envisage de proposer à partir de 18h00 un téléjournal vaudois de 25 minutes suivi d'un téléjournal fribourgeois de 12 minutes. Les téléjournaux seront complétés par une plage météo. Deux heures après leurs premières diffusions, les téléjournaux seront rediffusés à 20h30. Vers 22h00, une coproduction des télévisions régionales romandes de 25 minutes sur une thématique transcantonale sera diffusée. La soirée se conclura par une nouvelle retransmission, à 22h30, des téléjournaux vaudois et fribourgeois. La structure du COPIL sera dotée d'une

[36] RS 784.401 Annexe 2: Diffuseurs régionaux de programmes de télévision bénéficiant d'une quote-part de la redevance; zones de desserte

rédaction dans la zone Fribourg composée d'un rédacteur en chef adjoint, de deux journalistes reporters images dont un en formation et d'un cadreur-monteur. Cette rédaction sera située dans les locaux appartenant à Radio Fribourg.

Le journal du soir de 18h30 d'Unicast sera consacré à l'actualité vaudoise et fribourgeoise et aura une durée de 30 minutes (15 minutes d'actualité vaudoise et 15 minutes d'actualité fribourgeoise)[37]. Il sera présenté en alternance une semaine sur deux depuis l'un des deux studios du Mont-sur-Lausanne et de Rossens, qui hébergera une équipe de 8 personnes chargées de produire les informations fribourgeoises. Unicast a voulu répartir ses moyens de production et de diffusion entre Fribourg et Vaud pour assurer une garantie d'équité de traitement entre les deux cantons. Les flashes d'information diffusés toutes les heures entre 7h00 et 18h00 mettront également l'accent sur l'actualité vaudoise et fribourgeoise.

Bilan intermédiaire

L'autorité constate que les deux concurrents ont opté pour un téléjournal commun, diffusé sur l'ensemble de la zone de desserte, comportant des rubriques spécifiques consacrées à chacun des deux cantons au lieu de diviser le programme commun par des fenêtres programmatiques. Cette conception permettra sans aucun doute de rapprocher les auditoires des deux régions de la zone de desserte. Si Unicast accorde peut-être une importance accrue à l'équilibre dans sa structure entre les ressources nécessaires pour produire l'information vaudoise et fribourgeoise, il faut constater que les deux candidats s'engagent à fournir une couverture journalistique de l'actualité fribourgeoise d'une valeur pratiquement égale et conforme aux attentes de l'autorité de concession.

2.3.2.3 Obligation de diversité et types d'émission

Outre de couvrir l'actualité locale et régionale dans le domaine de la politique, de l'économie, de la culture, de la société et du sport (diversité thématique) sur l'ensemble du territoire de la zone de desserte (diversité géographique), les candidats doivent rendre compte de manière variée (diversité du mode de traitement) des opinions et intérêts différents (diversité des opinions) en donnant la parole à un grand nombre de groupes et de personnes différents (diversité des intervenants).

Dans son dossier, le COPIL met en avant la diversité thématique, la diversité des intervenants ainsi que la diversité géographique de ses prestations journalistiques[38]. Reprenant ces trois diversités, Unicast[39] y ajoute la diversité des opinions et des intérêts traités dans le cadre des émissions d'information.

Pour ce qui concerne les types d'émission dans le domaine de l'information, le COPIL[40] entend produire un téléjournal, des magazines d'information, de culture et des émissions politiques et de société. En outre, le COPIL envisage la création d'un magazine régional court décliné sur diverses thématiques de service public. Ainsi, un magazine sportif, un

---

[37] Cf. références sous ch. 2.3.2.1

[38] Dossier de candidature du COPIL, p. 3 à 5.

[39] Dossier de candidature d'Unicast SA, p.12 à 19.

[40] Dossier de candidature du COPIL, p. 14 à 18 ainsi que l'annexe 14: projet de grille des programmes VD FR TV.

magazine culturel, une émission portant sur des débats politiques, une émission portant sur des événements régionaux, des émissions à thème (agenda, sortie cinéma, conseil bricolage, émission culinaire, etc) seront intégrés dans la grille de programme proposée par le COPIL. En dehors des heures de grande écoute, le COPIL compte ouvrir son antenne à des productions régionales. Des collectivités publiques pourront, de cette manière, diffuser en différé une retransmission de leurs conseils communaux. Le week-end, au-delà des retransmissions d'émissions d'informations ou de résumés d'informations quotidiennes, la chaîne compte produire chaque semaine une émission sur le sport et sur la culture régionale. Par ailleurs, l'option d'ouvrir la tranche matinale à une retransmission en direct d'émissions de radio fera l'objet d'études complémentaires.

Unicast[41] proposera des flashes d'information dès le matin à un rythme horaire. Le grand journal de la fin de journée comportera des interviews, des reportages, des enquêtes et le compte rendu de conférences de presse. Unicast prévoit un résumé quotidien de 10 minutes en semaine de l'actualité sportive. Un magazine itinérant comprenant des reportages, des interviews et une participation du public sera présenté en semaine. Des émissions spéciales dans le cadre d'événements programmés (élections, votations ou événements sportifs) ou exceptionnels viendront compléter l'offre journalistique. Des émissions liées au divertissement agrémenteront l'information (morning Téléservice; talk de fin de journée; émission de divertissement décalée et des coproductions). Certaines comporteront des informations pratiques (météo, embouteillages, travaux).

Bilan intermédiaire

Chaque candidat remplit l'obligation de diversité selon un modèle qui lui est spécifique, soit en la mentionnant directement dans sa candidature soit en l'inscrivant dans sa charte rédactionnelle (projet COPIL). Le COPIL mentionne la diversité des types de textes[42] (annonce, contribution, reportage et commentaire), la diversité des opinions et des intérêts[43] et la diversité géographique[44]. En plus de reprendre ces critères[45], Unicast mentionne la diversité des intervenants[46] et prend dès lors un léger avantage par rapport au COPIL. Les deux candidats déclinent l'information sous différentes formes qui vont du simple flash au classique téléjournal en passant par une série d'émissions diverses. La grille des programmes des deux candidats est variée. Tout au plus, le projet du COPIL offre-t-il une gamme de types d'émissions un peu plus vaste (retransmission de débats politiques au niveau communal, p.ex.) En définitive, le savoir-faire des deux candidats peut être considéré comme comparable et les prestations promises peuvent être pratiquement jugées comme équivalentes.

---

[41] Dossier de candidature d'Unicast SA, p.12 à 19 ainsi que l'annexe 5: grille indicative des programmes du lundi au vendredi.

[42] Dossier de candidature du COPIL, p. 3.

[43] Idem Annexe 16: charte de VD FR TV.

[44] Idem p.5.

[45] Dossier de candidature d'Unicast, p. 12 à 18.

[46] Dossier de candidature d'Unicast, p. 14.

2.3.2.4 Conclusion intermédiaire des outputs

Le COPIL et Unicast ont une vision claire concernant la transposition de leur mandat de prestations journalistique. En ce qui concerne la variété créatrice en matière journalistique, les deux candidats ne se limitent pas uniquement à des bulletins d'information purs mais prévoient aussi d'autres formats (revues, spécial élections, etc.). Tous deux remplissent de manière convenable l'obligation de fournir aux téléspectateurs fribourgeois une couverture adéquate de l'actualité de ce canton. Au niveau des facteurs output, les deux candidatures peuvent être déclarées comme comparables et égales.

2.3.3 Diffusion

Conformément à l'appel d'offres, les candidats devaient expliquer comment ils entendaient assurer techniquement et financièrement l'exploitation de toute la zone de desserte, et selon quel agenda.

Les deux candidats ont joint un concept de diffusion. Une comparaison des engagements des uns et des autres montre que les candidats satisfont aux conditions énoncées dans l'appel d'offres. Ce facteur n'est donc pas propre à départager les deux candidats.

2.4 Résultats intermédiaires

Une analyse comparative des données fournies par les candidats sur les critères de sélection révèle un avantage en faveur du projet présenté par le COPIL. C'est avant tout grâce à ses performances dans le domaine des facteurs inputs, pondérés à 40% dans le cadre de la décision finale, que ce candidat prend l'ascendant sur Unicast SA. En particulier au niveau de la gestion de qualité, de la formation et du perfectionnement ainsi que des conditions de travail, la candidature du COPIL s'impose face au dossier Vaud Fribourg TV d'Unicast SA. Concernant les facteurs outputs (pondération à 40%), les deux candidats proposent des concepts similaires. Toutefois, si l'on tient compte des deux facteurs inputs et outputs, l'écart est manifeste. Pour cette raison, l'écart de qualité des deux dossiers est tel que l'on ne peut pas parler d'équivalence entre les deux candidatures. Par conséquent, l'analyse des requérants sous l'angle de la diversité de l'offre et des opinions, prévue à titre subsidiaire à l'article 45, alinéa 3 LRTV, n'a pas lieu d'être. Au final, la concession est donc octroyée à Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le COPIL pour la diffusion d'un programme de télévision local-égional dans la zone de desserte n° 2 telle que définie au ch. 2 de l'annexe 2 à l'ORTV.

2.5 Explications sur la concession

2.5.1 Introduction

Tandis que les considérants précédents ont abouti à la sélection du concessionnaire mené par le COPIL, les paragraphes ci-dessous présentent les principales dispositions de la concession.

2.5.2 Diffusion (art. 2 de la concession)

En vertu de l'art. 59, al. 1, let. b, LRTV, le programme du concessionnaire doit être diffusé sur des lignes dans la zone de desserte attribuée (accès garanti). L'art. 38, al. 5, LRTV exige que la diffusion d'un programme soutenu par la redevance soit limitée à la zone de desserte définie dans la concession. Il s'agit ainsi de garantir que le concessionnaire traite essentiellement de thèmes concernant sa zone. Par ailleurs, cette solution permet d'éviter

que les concessionnaires des zones urbaines, notamment, réduisent le potentiel commercial des concessionnaires voisins, ce qui engendrerait un défaut de financement à combler par la redevance ou empêcherait les concessionnaires concernés de remplir l'exigence légale d'autofinancement.[47]

Par conséquent, le concessionnaire est coresponsable du respect de l'étendue de la diffusion de son programme, limitée à la zone de desserte qui lui a été assignée. Ainsi, le concessionnaire doit prendre les mesures qui s'imposent envers les fournisseurs de services qui doivent diffuser son programme.

La diffusion d'un programme sur l'internet est assimilée à la diffusion sur des lignes. Par conséquent, la diffusion du programme sur l'internet – aussi appelé *streaming* – n'est soumise à aucune restriction à l'intérieur de la zone de diffusion du concessionnaire. Au dehors de la zone de diffusion le *streaming* n'est autorisé que si le concessionnaire peut assurer par des moyens techniques ou administratifs que la diffusion ne déploie pas la portée journalistique propre aux services de radiotélévision. Selon les critères de l'art. 1, al. 1, ORTV, cela signifie qu'au dehors de la zone de diffusion, le programme ne doit pas être capté simultanément par 1000 appareils ou plus avec une qualité correspondant à l'état de la technique. Si le concessionnaire ne peut pas prouver que grâce à des mesures qu'il a prises lui-même ou suite à des accords passés avec les fournisseurs de services Internet les conditions mentionnées ci-dessus sont respectées, alors il lui reste toujours la possibilité de proposer sur Internet ses émissions individuellement sur demande au dehors de sa zone de diffusion (*on demand*).

2.5.3 Quote-part de la redevance (art. 3 de la concession)

En vertu de l'art. 39, al. 2, let. b, LRTV, la quote-part de la redevance sert à assurer, conjointement avec les ressources financières de la zone de desserte, l'exécution du mandat de prestations dans une région donnée. Le DETEC fixe les montants en tenant compte d'une part de la taille et du potentiel économique de la zone de desserte et d'autre part des frais que les concessionnaires doivent engager pour exécuter leur mandat, y compris les frais de diffusion (art. 40, al. 2, LRTV). Le DETEC a précisé ces exigences lors de la mise au concours des concessions et publié les résultats correspondants[48].

Les paramètres qui influencent le montant des quotes-parts changent sans cesse. C'est le cas notamment de la situation économique de la zone de desserte et de la structure des coûts et des recettes des diffuseurs. Pour cette raison, le DETEC examine régulièrement les montants des quotes-parts – en règle générale tous les cinq ans, selon l'art. 39, al. 2, ORTV – et les adapte aux nouvelles réalités. La quote-part peut donc aussi bien augmenter que diminuer au fil du temps.

Selon l'appel d'offres public du 4 septembre 2007, la concession est assortie d'une quote-part annuelle de la redevance d'un montant de 3'234'320 francs. En vertu de l'art. 39 ORTV, la quote-part s'élève au maximum à 50% des coûts d'exploitation du diffuseur. Le

[47] voir message du 18 décembre 2002 sur la nouvelle LRTV, FF 2003 1549.

[48] pour la détermination des montants voir sous http://www.bakom.admin.ch → Radio & télévision → Actualités → Octroi des nouvelles concessions de radio OUC et de télévision régionale

mode de calcul des coûts d'exploitation à prendre en compte est précisé à l'art. 5 de l'ordonnance du DETEC du 5 octobre 2007 sur la radio et la télévision[49]. En outre, en vertu de l'art. 42, al. 1, LRTV, le concessionnaire doit établir ses comptes annuels selon les instructions de l'OFCOM concernant la présentation du plan comptable.

En conformité avec les recommandations du Contrôle fédéral des finances concernant le droit des subventions, la distribution du produit de la redevance s'effectue par étape: la majeure partie (80 % du montant indiqué dans l'appel d'offres) est versée en quatre tranches trimestrielles au cours de l'année d'exploitation. L'OFCOM verse les 20% restants au concessionnaire après examen de ses comptes annuels, soit l'année suivante.

2.5.4 Etendue du mandat de prestations (art. 4 de la concession)

Dans son dossier, le concessionnaire a précisé de manière complète comment il entendait remplir le mandat de prestations. C'est notamment sur la base des engagements pris par le candidat que le DETEC a décidé de lui attribuer la concession. Par conséquent, ces affirmations revêtent un caractère contraignant[50]. Le principe de la bonne foi, qui en vertu de l'art. 5, al. 3 de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998[51] lie également les particuliers, requiert du concessionnaire qu'il honore ses engagements[52].

Les garanties formulées par le concessionnaire définissent – conjointement avec les dispositions de la concession – l'étendue du contenu de l'obligation d'exploiter. Si le concessionnaire est contraint, en raison des circonstances, à limiter temporairement ses prestations, il est tenu de demander le consentement de l'OFCOM pour la réglementation de la période de transition, soit jusqu'à ce qu'il soit en mesure de reprendre pleinement son exploitation.[53]

Conformément au chiffre 2.2.2.2., la concession est assortie d'une charge qui interdit aux représentants du secteur public et/ou parapublic de détenir la majorité du capital, des sièges ou des voix dans les organes dirigeants de la société titulaire de la concession.

2.5.5 Mandat de programme (art. 5 de la concession)

L'élément essentiel du mandat de prestations en matière de programme est constitué par l'information diversifiée sur tous les phénomènes significatifs de la vie locale. Afin d'atteindre un auditoire le plus vaste possible, ainsi que le souhaite le législateur, cette prestation journalistique doit être fournie aux heures de grande écoute dans le programme de télévision. Il est vrai que dans le cadre du développement multimédia, l'internet revêt une importance croissante pour les diffuseurs de radio et de télévision. Néanmoins, dans l'optique de la concession, l'offre journalistique proposée par le diffuseur sur l'internet reste un service d'appoint lié au programme. Dès lors, les éléments

---

[49] RS 784.401.11

[50] Cf. note 15

[51] RS 101

[52] Cf. décision du Tribunal fédéral du 30 avril 2001 dans l'affaire TV3 AG, considérant 3 b), sous http://www.bger.ch/index/juridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm

[53] Cf. note 52, notamment considérant 3 d)

essentiels du mandat de prestations doivent être diffusés dans le cadre du programme de télévision et ne peuvent donc pas être relégués sur le site Internet du diffuseur.

Le concessionnaire peut librement aménager le contenu de son site Internet. Il doit toutefois tenir compte d'une disposition légale particulière en ce qui concerne le financement: la loi oblige en effet le bénéficiaire d'une quote-part de la redevance à utiliser le produit de celle-ci conformément aux dispositions en la matière (art. 41, al. 2, LRTV), c'est-à-dire dans le cadre de l'exécution de son mandat de prestations. Par conséquent, le concessionnaire ne peut utiliser le produit de la redevance pour financer une offre en ligne que si celle-ci remplit une fonction de complément ou d'approfondissement par rapport au programme de radio et contribue ainsi à l'accomplissement de son mandat de prestations. C'est pourquoi, les informations en ligne financées par le biais du produit de la redevance doivent présenter un lien temporel et thématique direct avec les émissions. Il peut s'agir d'informations de fond, d'informations contextuelles, d'interviews se rapportant au thème des émissions ou de présentations d'émissions. Si les informations publiées sur l'internet ne sont pas en lien avec le programme, elles doivent être financées par d'autres ressources (publicité, parrainage, cotisations des membres, etc.).

2.5.6 Fenêtre de programme (art. 6 de la concession)

Le concessionnaire diffuse aux heures de grande audience, durant sa propre émission d'information, une fenêtre de programmes rédactionnelle d'au moins 10 minutes par jour destinée à la zone du Canton de Fribourg. La fenêtre de programmes est produite dans la région concernée.

2.5.7 Conditions de travail usuelles dans la branche (art. 8 de la concession)

Les conditions de travail usuelles dans la branche sont considérées comme remplies si le concessionnaire est lié par une convention collective de travail, s'il a conclu un contrat d'entreprise avec les représentants de son personnel ou s'il observe les conditions de travail standard formulées par les associations de la branche, à savoir l'ASRP (Association Suisse de Radios Privées) et TeleSuisse (année de référence: 2007: 42 heures de temps de travail hebdomadaire; salaire minimum brut de 4000 francs; vacances annuelles de quatre semaines). Les conditions de travail ont cependant un caractère dynamique et évoluent avec le temps. Les autorités de surveillance se réservent donc le droit d'examiner les conditions qui prévalent dans le domaine de la radio et de la télévision au cours d'enquêtes menées à l'échelle de la branche, d'informer le public des résultats obtenus[54] et, le cas échéant, d'imposer, dans le cadre de son activité de surveillance, les conditions de travail ainsi définies. Le concessionnaire est tenu de fournir gratuitement à l'OFCOM tous les documents et renseignements nécessaires (art. 17, al. 1, LRTV).

2.5.8 Dispositions particulières (art. 10 de la concession)

Lors de l'aménagement de ses structures internes, le concessionnaire tiendra compte du principe constitutionnel de l'indépendance des diffuseurs de radio et de télévision face aux pouvoirs publics[55]. L'autorité de concession reconnaît qu'au stade actuel, sur la base

[54] Art. 87 LRTV

[55] Cf. p. 10s. de la présente décision, cons. 2.2.2.2.

des données fournies par le concessionnaire dans son dossier de candidature, le seuil de 50% de participation des pouvoirs publics et/ou du secteur parapublic au capital-action ou dans la composition prévue des organes dirigeants de la société en formation ne serait pas encore atteint. Afin de garantir de manière durable le principe d'indépendance et d'autonomie du diffuseur, stipulé à l'art. 93, al. 3 de la Constitution fédérale, il convient néanmoins d'inciter le concessionnaire à prendre les mesures pour éviter que l'engagement des pouvoirs publics au sein de sa société ne dépasse le seuil mentionné plus haut. Tel est le but de l'art. 10 de la concession. Le concessionnaire aura six mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente concession pour prendre les mesures qui s'imposent et soumettre à l'OFCOM les documents correspondants (statuts, règlement intérieur etc.).

2.5.9 Durée (art. 11 de la concession)

Si aucun recours n'est formulé contre la présente décision – dont fait partie intégrante la nouvelle concession –, la nouvelle concession entrera en vigueur à l'expiration du délai des concessions des sociétés actuellement en activité qui se sont fédérées dans le projet victorieux, à savoir au plus tard le 8 septembre 2009 (cf. ch. 3 p.7). Cette date peut être avancée si les concessionnaires renoncent préalablement par écrit à leur concession régie par l'ancien droit. La nouvelle concession est valable jusqu'au 31 décembre 2019.

L'octroi de la concession déclenche l'obligation d'exploitation du concessionnaire. Afin de remplir son mandat de prestations, le concessionnaire doit produire un programme qui corresponde aux exigences de contenu exprimées dans la concession, et le diffuser ou le faire diffuser. Dès que la présente concession est entrée an force, le concessionnaire a 90 jours pour commencer à émettre son programme. Ce délai échu sans que le concessionnaire ait débuté ses transmissions, la concession s'éteint automatiquement.

3 Frais

Le calcul des émoluments pour le traitement des candidatures relatives à l'octroi des concessions est régi par l'art. 100, al. 1, let. a, LRTV, en relation avec l'art. 79, al. 1, ORTV. Le tarif horaire appliqué est de 104 francs l'heure. En l'occurrence, le traitement de la candidature a exigé 81 heures. Pour Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le COPIL et pour Vaud Fribourg TV (Unicast), les émoluments s'élèvent donc à **8'424 francs** chacun. La facture sera envoyée par courrier séparé dès l'entrée en force de la présente décision.

Pour ces motifs, le DETEC décide:

1. La concession de diffusion assortie d'un mandat de prestations et donnant droit à une quote-part de la redevance pour la zone de desserte n° 2 telle que définie au ch. 2 de l'annexe 2 à l'ORTV est octroyée à Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le secrétariat di Comité de pilotage (COPIL), c/o Philippe Sordet, av. de la Gare 33, 1001 Lausanne, conformément à l'acte ci–joint, qui fait partie intégrante de la présente décision.

2. Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le COPIL est chargée de mettre en œuvre la disposition de l'art. 10 de la concession dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente décision et de soumettre à l'OFCOM les documents correspondants.

3. La candidature de Vaud Fribourg TV SA, En Budron 6A, 1052 Mont-sur-Lausanne, représentée par Monsieur Frédéric Piancastelli, chemin de Haute-Brise 5A, 1012 Lausanne (Unicast SA), déposée le 5 décembre 2007, est rejetée.

4. Les émoluments pour l'exécution de la procédure d'octroi de la concession se montent à 8'424.- francs chacun. La facture sera envoyée sous pli séparé à Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le COPIL et à Unicast SA (Vaud Fribourg TV) après l'entrée en force de la présente décision.

5. La présente décision est notifiée à Vaud Fribourg TV, SA en formation (VD FR TV) représentée par le COPIL et à Unicast SA (Vaud Fribourg TV) par lettre signature avec avis de réception.

DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication

sig. Moritz Leuenberger

Moritz Leuenberger
Conseiller fédéral

Annexe: Acte de concession

Voies de droit

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 30 jours à compter de la notification. Ce délai ne court pas du 7^{e} jour avant Pâques au 7^{e} jour après Pâques

inclusivement, du 15 juillet au 15 août inclusivement et du 18 décembre au 2 janvier inclusivement. Le mémoire de recours est adressé au

Tribunal administratif fédéral
Case postale
3000 Berne 14

Le mémoire de recours indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire; celui-ci y joint l’expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu’elles se trouvent en ses mains.