



Cour II
B-6204/2014

Arrêt du 29 juillet 2016

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
David Aschmann, Ronald Flury, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

X. _____,
c/o Y. _____, ,
représentée par Maître Pierre-Yves Bosshard,
Etude R&R Avocats,
Rue Neuve-du-Molard 5, Case postale 3583,
1211 Genève 3,
recourante,

contre

Office fédéral de la culture OFC,
Hallwylstrasse 15, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande de soutien financier du 2 mai 2014 pour la
réalisation du film de fiction « Z. _____ ».

Faits :**A.**

A.a Le 3 janvier 2014, X._____ (ci-après : la requérante ou la recourante), agissant par Y._____, a déposé une demande d'encouragement concernant le film « Z._____ ».

A.b Par courrier du 5 mars 2014, l'Office fédéral de la culture OFC (ci-après : l'autorité inférieure) a informé la requérante que le comité d'experts « fiction » [les parties utilisent aussi les expressions de « collège » ou de « panel »] n'avait pas retenu sa demande. Cette communication était accompagnée d'un extrait du procès-verbal de la séance du comité « fiction » du 24 au 26 février 2014 dont il ressort :

Le comité recommande, par 4 voix contre 1, de ne pas allouer de contribution. Les principaux arguments favorables et défavorables suivants ont été notamment retenus :

CONTRE

- Il n'y a pas dans le dossier d'informations convaincantes sur la mise en œuvre, p. ex. sur les effets spéciaux, les lieux de tournage et la mise en scène, qui sont absolument essentiels pour le film.
- L'organisation de la production du projet n'est pas cohérente. Le budget est hétérogène et peu transparent.

POUR

- Une idée et un thème originaux.

La communication contenait les deux phrases suivantes : « Nous vous rendons attentif à l'art. 28 al. 3 [a]OECin [voir le consid. 2.1] qui prévoit qu'un projet peut être soumis une seconde fois s'il a subi un remaniement essentiel portant sur les points critiqués. Si vous décidez de représenter votre projet, la seconde demande devra être déposée dans les 12 mois à compter de cette communication. »

B.

B.a Le 2 mai 2014, la requérante a, pour la deuxième fois, déposé auprès de l'autorité inférieure une demande d'aide à la réalisation d'un court métrage de fiction, intitulé « Z._____ », pour un montant de [...] francs.

B.b Par courriel du 20 mai 2014, l'autorité inférieure a demandé à la recourante (via Y. _____ elle-même) des précisions quant à la composition de l'équipe de réalisation. La recourante y a répondu par un courriel du 26 mai 2014.

B.c Par courrier du 3 juin 2014, l'autorité inférieure a accusé réception de cette demande et a communiqué à la requérante la liste des experts appelés à évaluer son projet.

B.d Par courrier du 2 juillet 2014, l'autorité inférieure a informé la requérante que le comité d'experts « fiction » n'avait pas retenu son projet et qu'elle en recommandait le rejet. Elle lui communiquait un extrait du procès-verbal de la séance du 23 au 25 juin 2014 du comité « fiction ». Elle lui annonçait suivre la proposition du comité d'experts et informait la requérante de la possibilité d'exiger la notification d'une décision motivée.

B.e A la demande de la requérante, datée du 2 août 2014, l'autorité inférieure a rendu une décision motivée en date du 16 septembre 2014 rejetant formellement la demande de soutien financier du 5 mars (*recte* : 2 mai) 2014 d'un montant de 80'000 francs pour la réalisation du court métrage, film de fiction « Z. _____ » de Y. _____.

La décision relevait que les experts du comité « fiction » avaient considéré, par 5 voix contre 0, que le projet ne pouvait pas être soutenu. Les principaux arguments suivants avaient été retenus :

CONTRE

- Bien que [la requérante] ait démontré ses qualités dans des films antérieurs, ce projet n'arrive pas à se détacher de son modèle littéraire et échoue à atteindre la dimension cinématographique.
- L'action est confuse, l'accès aux textes poétiques difficile pendant une bonne partie de l'œuvre.
- Z. _____, le personnage principal semble artificiel, les scènes n'en finissent pas, les longues scènes en monologues ne présentent pas d'indication quant à leur mise en œuvre cinématographique.

C.

Par acte du 24 octobre 2014, la requérante a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut :

Au fondPrincipalement

Réformer la décision de l'[autorité inférieure] du 16 septembre 2014, reçue le 24 septembre 2014, en ce sens que la demande de soutien financier d'un montant de [...] francs pour la réalisation du court métrage, film de fiction « Z._____ » de Y._____ est acceptée.

Subsidiairement

Annuler la décision de l'[autorité inférieure] du 16 septembre 2014, reçue le 24 septembre 2014, et lui renvoyer la cause pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de son recours, la recourante soulève un premier grief tiré d'une violation de l'art. 28 al. 3 aOECin [voir consid. 2.1]. Selon la recourante, qui s'appuie en cela sur une référence doctrinale, une demande soumise pour la deuxième fois est transmise à l'un des experts qui se sont prononcés sur la première demande ; celui-ci s'assure que le projet a bien été modifié en profondeur sur les aspects critiqués lors de la première expertise. La recourante allègue que cette procédure n'a pas été suivie par l'autorité inférieure qui n'aurait pas soumis la nouvelle demande à l'un des premiers experts, mais l'a présentée à un nouveau comité d'experts. Par ailleurs, la recourante relève que ce nouveau comité ne se serait pas prononcé sur les améliorations apportées au projet, mais aurait émis de nouvelles critiques.

La recourante se plaint également d'une violation de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). A l'issue de la première demande, l'autorité inférieure a informé la recourante de la possibilité de soumettre une seconde fois le projet à condition qu'il ait subi un remaniement essentiel sur les points critiqués (consid. A.b). Se fiant à ce qu'elle qualifie d'assurances, la recourante aurait remanié son dossier sur les points critiqués et elle se serait légitimement attendue à ce que son dossier remanié soit examiné sur ces points. En soumettant son dossier à un autre comité d'experts qui aurait examiné le projet sous un tout autre angle que le premier comité d'experts, l'autorité inférieure aurait violé la bonne foi que la recourante aurait mise dans les autorités fédérales compétentes qui l'auraient incitée à remanier son dossier.

D.

Par réponse du 30 janvier 2015, l'autorité inférieure a conclu implicitement au rejet du recours.

A propos du grief tiré d'une violation de l'art. 28 al. 3 aOECin, l'autorité inférieure explique que la pratique consistant à soumettre une deuxième demande à l'un des experts qui avaient traité la première demande a été abandonnée. L'autorité inférieure explique se contenter, depuis 2011, d'une page figurant dans la deuxième demande et signalant les modifications apportées aux projets et ne plus recourir à la consultation de l'un des experts du premier comité. L'autorité inférieure invoque implicitement la tardiveté de ce grief.

Au grief tiré d'une violation du principe de la bonne foi, l'autorité inférieure répond que les deuxièmes demandes ne sont pas traitées de manière privilégiée ou spéciale. Sur le fond, l'autorité inférieure estime que la critique du deuxième comité n'est ni nouvelle ni contradictoire avec celle du premier. Elle expliquerait et apporterait des arguments plus détaillés sur un point central, à savoir la mise en scène, tout en relevant le pouvoir d'examen limité du Tribunal sur ces questions.

E.

Par réplique du 28 mai 2015, la recourante a en outre invoqué une violation de son droit d'être entendue. Elle prétend ne pas avoir eu accès au dossier ; lors de l'examen de sa deuxième demande, l'autorité inférieure ne l'aurait pas invitée à s'exprimer, par écrit, sur les reproches formulés à l'occasion du premier examen alors que les motifs du refus du deuxième comité d'experts auraient été tout autres.

La recourante conteste surtout la motivation de la décision contestée. Selon elle, cette motivation, qui reprendrait textuellement les motifs des experts, serait lacunaire, se contentant d'appréciations purement subjectives. A ce titre, la recourante estime que c'est à tort que l'autorité inférieure soutient qu'une partie des critiques du deuxième comité d'experts se recoupe avec celles du premier comité. La recourante estime que les arguments du deuxième comité d'experts se concentrent sur la qualité artistique du scénario, la mise en œuvre et la mise en scène. Ces arguments ne correspondraient pas aux critiques du premier comité d'experts qui auraient visé, d'une part, la cohérence de l'organisation de la production et, d'autre part, le manque d'informations données sur la mise en œuvre. Or, selon la recourante, ces deux points auraient été corrigés entre le premier et le second dépôt.

La réplique est accompagnée d'une lettre non datée de Y. _____ elle-même (qui ne porte cependant pas sa signature manuscrite). Son auteure allègue en vrac que son dossier aurait été examiné par les experts « à charge », résultat d'un « a priori négatif » à son égard. Elle s'en prend sans ménagement à la critique selon laquelle son projet serait trop littéraire (et trop peu cinématographique) ainsi qu'à celle sur l'artificialité du personnage principal. Elle invoque également un manque de « rigueur » des experts qui se seraient laissés aller à leur « subjectivité ». Elle reproche en particulier à l'autorité inférieure de s'être focalisée, dans son courriel du 20 mai 2014, sur l'équipe de réalisation et non sur les « difficultés de compréhension » qui allaient conduire au rejet de sa demande. Elle lui reproche également de ne pas lui avoir demandé le « scénario de la version courte » ou les « story-boards de quelques-uns des effets spéciaux [...] ».

F.

Dans sa duplique du 26 août 2015, l'autorité inférieure a maintenu ses conclusions. Elle a contesté le grief lié à une violation du droit d'être entendu au motif que la recourante n'a jamais demandé à consulter son dossier et que la procédure administrative ne donne pas le droit d'être entendu oralement. Elle développe ensuite l'argument selon lequel, dans une administration de prestations, il appartient au requérant de décider du moment du dépôt, du contenu de la demande déposée (en particulier des points à améliorer s'agissant d'une deuxième demande) et des documents à déposer avec la demande. Elle conteste également l'argument, tiré du courriel du 20 mai 2014, qui voudrait que la procédure n'ait pour but que de découvrir les erreurs et les défauts du projet.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d LTAF et art. 5 al. 1 let. a PA).

1.2 La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA).

1.3 Il ressort du suivi des envois de la Poste suisse figurant au dossier que la décision attaquée, datée du 16 septembre 2014 et expédiée le même jour, a été notifiée à la recourante le 24 septembre 2014. Partant, le

recours, déposé le 24 octobre 2014 est recevable *ratione temporis* (art. 50 al. 1 PA).

1.4 Les autres conditions de recevabilité sont en outre respectées (art. 11 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA).

1.5 Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 La loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographiques (loi sur le cinéma, LCin, RS 443.1) a été partiellement révisée par la loi fédérale du 19 juin 2015 entrée en vigueur, s'agissant de l'art. 8 LCin, le 1^{er} juillet 2016 (RO 2015 5637).

L'ordonnance du DFI [Département fédéral de l'intérieur] du 20 décembre 2002 sur l'encouragement du cinéma (aOECin, RO 2003 305) a été abrogée et remplacée avec effet au 1^{er} juillet 2016 par l'Ordonnance du DFI du 21 avril 2016 sur l'encouragement du cinéma (OECin, RS 443.113).

2.2 Ce changement législatif pose la question du droit applicable. Lorsqu'un changement de droit survient, comme en l'espèce, durant la procédure de recours et qu'aucune règle de droit intertemporel ne détermine le droit applicable, la jurisprudence admet qu'en principe une autorité de recours doit trancher le cas selon le droit en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée. Parmi les exceptions à ce principe, figure la présence d'intérêts publics prédominants qui commandent une application immédiate du nouveau droit. De même, lorsqu'une requête, rejetée par l'autorité inférieure en application de l'ancien droit, serait conforme au nouveau droit entré en vigueur après qu'elle a été saisie, il est manifestement plus conforme au principe d'économie de la procédure que le recours soit jugé selon les nouvelles règles de manière à éviter que l'intéressé doive renouveler sa demande après le rejet de son recours (*lex mitior*; ATF 127 II 306 consid. 7c, 126 II 522 consid. 3b; arrêt du TF 2A_520/2002 du 17 juin 2003 consid. 5.3.2; arrêt du TAF B-5572/2013 du 14 juillet 2015 consid. 4.2; ALAIN GRIFFEL, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts, in : Felix Uhlmann [édit.], Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 2014, p. 7 ss, p. 11; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I : Les fondements, 3^e éd. 2012, p. 194).

2.3 Le Tribunal constate que les différentes normes de la LCin et de l'aOECin applicables au moment où la décision attaquée a été rendue n'ont subi aucune modification matérielle au 1^{er} juillet 2016 (art. 8 LCin ; art. 4 al. 2 aOECin et art. 12 OECin, ainsi que l'annexe 1 ch. 2.1 ; art. 20 aOECin et art. 39 et 40 OECin ; art. 23 al. 4 aOECin et art. 45 al. 4 et 5 OECin ; art. 28 al. 3 aOECin et art. 53 OECin [sauf en ce qui concerne l'al. 2, non pertinent en l'espèce]).

Le nouveau droit ne constitue pas une *lex mitior*. Partant, c'est l'ancien droit qui est applicable dans la présente cause.

3.

Selon l'art. 3 LCin, la Confédération soutient le rayonnement culturel, la vitalité économique, la continuité et le potentiel de développement de la production cinématographique suisse indépendante. A cet effet, elle peut allouer des aides financières ou fournir d'autres formes de soutien pour promouvoir l'élaboration de projets, la réalisation et l'exploitation de films suisses (let. a) ou de films coproduits par la Suisse et l'étranger (let. b).

L'art. 8 LCin prévoyait, dans sa version originale (RO 2002 1904), que les critères sur la base desquels les aides financières sont allouées relèvent soit de la qualité (aide sélective) soit du succès (aide liée au succès). Le département compétent – c'est-à-dire le Département fédéral de l'intérieur DFI – définit les conditions à remplir, notamment quant à l'obligation de réinvestissement, et la procédure. C'est notamment sur cette base qu'a été adoptée l'aOECin.

L'art. 14 LCin prévoit encore que les décisions portant sur les aides financières ou d'autres formes de soutien sont prises par l'office compétent – c'est-à-dire l'autorité inférieure (al. 1). L'office compétent fait examiner par des commissions d'experts ou des experts mandatés les demandes ayant trait aux domaines dans lesquels il ne dispose pas des connaissances nécessaires (al. 2).

Selon l'art. 4 al. 2 aOECin, les critères pour l'octroi des aides financières sélectives sont : a. la qualité artistique du projet et l'originalité créatrice des cinéastes ; b. la volonté de s'adresser efficacement à un public ciblé ; c. la garantie du professionnalisme de l'exécution du projet ; d. l'impact économique sur la création cinématographique suisse indépendante ; e. la contribution en faveur des objectifs de politique culturelle que sont la diversité, la continuité, l'échange et la collaboration.

4.

4.1 Selon l'art. 49 PA, le recourant peut en principe invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'inopportunité de la décision attaquée (let. c).

4.2 Là où le législateur a, par une loi spéciale, exclu le grief de l'inopportunité, celui-ci est irrecevable *a priori* (ZIBUNG/HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 49 PA n° 44). L'art. 32 al. 3 LCin dispose que, dans les procédures de recours contre des décisions concernant des aides financières, le grief de l'inopportunité ne peut pas être invoqué. Sur ce fondement, le Tribunal a précisé que l'avis des experts portant sur la qualité artistique du projet, le potentiel d'exploitation, sa cohérence artistique et technique aussi bien que la nécessité et proportionnalité de la contribution demandée échappe à son contrôle en procédure de recours (arrêt du TAF B-3924/2013 du 8 septembre 2015 consid. 6, not. 6.8).

5.

Dans ses écritures, la recourante avance pêle-mêle plusieurs arguments sans toujours bien distinguer les griefs juridiques qu'elle soulève et les allégués qui s'y rattachent. Le Tribunal s'efforcera d'examiner d'abord les griefs formels (consid. 6 à 8), avant d'examiner les griefs procéduraux (consid. 9 et 10), pour terminer par les autres griefs (consid. 11 et 12).

6.

En premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue sous plusieurs angles que le Tribunal examinera dans l'ordre chronologique de la procédure.

La recourante reproche au comité d'experts de ne pas lui avoir demandé le « scénario de la version courte » ou les « story-boards de quelques-uns des effets spéciaux [...] » (lettre non datée annexée à la réplique) avant de considérer que le projet n'était pas abouti (consid. 6.1). Elle se plaint en passant de ne pas avoir été entendue oralement par le comité d'experts (consid. 6.2).

Toujours sous l'angle du droit d'être entendu, la recourante dit ne pas avoir eu accès à son dossier, sans toutefois étayer davantage ce grief. Elle enchaîne immédiatement en relevant que, « dans le cadre du deuxième examen, [l'autorité inférieure] ne l'a invitée à s'exprimer, par écrit, que sur

les reproches formulés à l'occasion du premier examen alors que les motifs de refus du deuxième [comité d'experts] étaient tout autres » (réplique, p. 3). Il faut relever d'emblée que l'autorité n'a jamais « invité » la recourante à s'exprimer. Cette dernière fait référence ici à la pratique consistant à présenter, avec une deuxième demande, les points qui ont été modifiés ou améliorés (voir la réponse de l'autorité inférieure, consid. D). Il s'ensuit que la recourante mélange trois questions : la première est celle du droit d'être entendu (« accès au dossier ») ; la deuxième est celle du respect de la procédure (mode de traitement des deuxièmes demandes) ; la troisième est celle du comportement soi-disant contradictoire de l'autorité (motifs de refus différents dans la première demande et la seconde). Sous l'angle du droit d'être entendu, seule la question de l'accès au dossier, dans la mesure où la recourante voulait réellement s'en prévaloir, est litigieuse (consid. 6.3). Les deux autres questions relèvent de la légalité de la procédure suivie (consid. 10) et de la bonne foi (consid. 11).

Enfin, selon la recourante, la motivation de la décision attaquée, reprise « textuellement » du procès-verbal du comité d'experts serait lacunaire dans la mesure où elle se contenterait d'appréciations subjectives (consid. 6.4).

6.1 Participation à l'administration des preuves

6.1.1 Selon l'art. 33 al. 1 PA, l'autorité admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Par ailleurs, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 136 I 265 consid. 3.2, 135 II 286 consid. 5.1, 129 II 497 consid. 2.2). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 136 I 229 consid. 5.3, 130 II 425 consid. 2.1, 125 I 127 consid. 6c/cc *in fine*, 124 I 208 consid. 4a et les arrêts cités ; arrêt du TAF B-793/2014 du 8 septembre 2015 consid. 7.1.1).

6.1.2 Dans les procédures administratives déclenchées, comme en l'espèce, à la demande des parties, la requête en tant que telle permet l'exercice du droit d'être entendu (ATF 130 II 521 consid. 2.8 ; WALDMANN/BICKEL, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 29 PA

n° 42). Dans ce sens, la recourante a eu l'occasion de faire valoir tous ses arguments dans la deuxième demande qu'elle a déposée. En particulier, si la recourante estime que le « scénario de la version courte » ou les « story-boards de quelques-uns des effets spéciaux [...] » étaient de nature à appuyer sa demande, il lui appartenait de les produire spontanément, même après le dépôt de la demande. Elle ne peut pas, de bonne foi, reprocher au comité d'experts ne de pas les lui avoir demandés, ce d'autant plus que le premier comité d'experts avait déjà critiqué le peu d'informations sur les effets spéciaux (consid. A.b). Partant, le comité d'experts pouvait parfaitement, par appréciation anticipée des preuves, décider de ne pas entendre davantage la recourante et ne pas poursuivre plus avant son instruction sans violer son droit d'être entendue.

6.2 Droit d'être entendu oralement

Dans la mesure où la recourante se plaint de ne pas avoir été entendue oralement, il faut rappeler, avec l'autorité inférieure, que la pratique des comités d'experts n'exclut pas des auditions orales. Cependant, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 2.1, 130 II 425 consid. 2.1, 125 I 209 consid. 9b). Ce grief doit donc être écarté sur ce point.

6.3 Accès au dossier

6.3.1 Le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier. Ce droit est concrétisé, s'agissant de la procédure administrative, aux art. 26 ss PA. Encore faut-il que la partie demande à consulter ces pièces (ATF 132 V 387 consid. 6.2 ; WALDMANN/OESCHGER, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 26 PA n° 71).

6.3.2 En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que la recourante ait jamais formulé une quelconque demande d'accès à son dossier. Elle ne l'allègue pas non plus. Ce grief doit ainsi être écarté sur ce point.

6.4 Motivation de la décision attaquée

6.4.1 Le droit d'être entendu impose enfin à l'autorité de motiver sa décision. Cette obligation est remplie lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins

brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'est pas tenue de se prononcer sur tous les moyens des parties et peut ainsi se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2, 136 I 229 consid. 5.2, 135 III 670 consid. 3.3.1). L'ampleur de la motivation se définit selon les circonstances du cas particulier ; ainsi, l'obligation de motiver est d'autant plus étendue lorsque la décision repose sur un pouvoir de libre appréciation de l'autorité, lorsqu'elle fait appel à des notions juridiques indéterminées, lorsqu'elle porte gravement atteinte à des droits individuels, lorsque l'affaire est particulièrement complexe ou lorsqu'il s'agit d'une dérogation à une règle légale (ATF 129 I 232 consid. 3 ; ATAF 2013/56 consid. 3.1 ; arrêts du TAF B-3538/2010 du 3 février 2011 consid. 5.3.4 et C-322/2006 du 23 avril 2009 consid. 2.1 ; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 35 PA n^{os} 18 et 21).

6.4.2 Force est de constater qu'en l'espèce la décision attaquée est correctement et suffisamment motivée (sur la motivation des décisions en matière de cinéma : décision du 6 décembre 1999 du Conseil fédéral, JAAC 64.43 consid. 6.2.1). La jurisprudence du Tribunal n'a rien trouvé à redire au système de motivation des décisions en matière d'aides sélectives consistant à indiquer le résultat du vote et à présenter les arguments « pour » et « contre » qui étaient ressortis de la délibération (arrêt du TAF B-3924/2013 du 8 septembre 2015 consid. 5.1 à 5.6, not. 5.4.5 s.).

En l'espèce, notamment dans la mesure où les considérants de la décision attaquée ne contiennent que des arguments en défaveur de l'octroi de l'aide financière, la motivation se comprend parfaitement. Elle repose sur trois motifs distincts : le caractère encore trop littéraire (et donc pas assez cinématographique) du projet, la confusion et la longueur de certaines scènes et enfin l'artificialité du personnage principal. Cette motivation est en soi suffisamment compréhensible et, partant, le grief tiré d'une éventuelle violation du droit d'être entendu doit être rejeté également sous cet angle.

Autre est la question de savoir si cette motivation devait se référer aux critiques émises lors de la première demande (consid. 11) et si elle est convaincante (consid. 12).

7.

Toujours sous l'angle formel, la recourante se plaint en second lieu d'une composition irrégulière de l'autorité. Selon elle, le comité d'experts qui a

examiné sa deuxième demande aurait dû intégrer l'un des experts qui avaient examiné sa première demande. Elle fonde ce grief sur la pratique antérieure de l'autorité inférieure.

7.1 Les administrés ont le droit à ce que l'autorité administrative appelée à statuer sur leur cause le fasse dans une composition conforme à la loi. Une décision ne saurait être valable si elle a été rendue par une autorité qui n'était pas habilitée par l'ordre juridique à la prononcer (ATF 138 I 225 consid. 3.2, 129 V 335 consid. 1.3 ; arrêt du TAF C-3146/2013 du 19 septembre 2014 consid. 7.1.1 ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n^{os} 880 et 1514).

Cependant, le principe de la bonne foi, qui constitue un principe général du droit également applicable dans le domaine de la procédure, oblige celui qui constate un prétendu vice de procédure à le signaler immédiatement, à un moment où il pourrait encore être corrigé, et lui interdit d'attendre en restant passif, afin de pouvoir s'en prévaloir ultérieurement devant l'autorité de recours (ATF 135 III 334 consid. 2.2, 134 I 20 consid. 4.3.1, 132 II 485 consid. 4.3). Ce principe s'applique aussi s'agissant des griefs tirés de la composition irrégulière de l'autorité (p.ex. arrêt du TF 6B_813/2009 du 20 mai 2010 consid. 1).

7.2 En l'espèce, pour écarter ce grief, il suffit de constater que la recourante s'est vu notifier la composition du comité d'experts en date du 3 juin 2014 (consid. B.c) et qu'elle n'a pas réagi à cette communication.

8.

Dans la mesure où la recourante, dans la lettre accompagnant la réplique du 28 mai 2015, évoque un « a priori négatif » à son endroit de la part des experts, il convient d'examiner ce grief sous l'angle d'une demande implicite de récusation.

8.1 Comme en ce qui concerne la composition irrégulière de l'autorité (consid. 7.1), la partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchue du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 140 I 271 consid. 8.4.3, 139 III 120 consid. 3.2.1, 138 I 1 consid. 2.2 et les arrêts cités). Il est, en effet, contraire aux règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) de garder en réserve ce moyen pour ne l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (ATF 139 précité et 136 III 605 consid. 3.2.2).

8.2 La recourante ayant été informée de la composition du comité d'experts par courrier du 3 juin 2014 (consid. B.c) et n'ayant pas réagi à cette communication, sa demande de récusation est tardive et le grief qu'elle en tire doit être rejeté.

9.

La recourante se plaint ensuite d'une violation de la procédure, plus particulièrement de l'art. 28 al. 3 aOECin, dans la mesure où sa deuxième demande n'a pas été préalablement soumise à l'un des experts du comité qui avait examiné sa première demande.

9.1 La violation des règles de procédure fait partie des griefs invocables sous l'angle de l'art. 49 let. a PA (ZIBUNG/HOFSTETTER, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 49 PA n° 19 ss). La réparation d'un vice de procédure par l'autorité de recours n'est en principe pas exclue ; elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 et les arrêts cités ; arrêt du TF 1C_641/2012 du 30 avril 2013 consid. 3.4). Pour apprécier le poids de l'intérêt à une application correcte du droit, il faut considérer la procédure dans son ensemble (ATF 137 I 69 consid. 2.6.1 ; voir aussi : ATF 138 I 97 consid. 4.1.6.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 136 V 117 consid. 4.2.2.2 et les arrêts cités ; ZIBUNG/HOFSTETTER, op. cit., art. 49 PA n° 19 et les références citées ; RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 2^e éd. 2010, n° 1118 ; DANIELA THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln [...], thèse d'habilitation, Zurich/St-Gall 2013, n° 452 ss).

9.2

9.2.1 L'art. 28 al. 3 1^{ère} phrase aOECin est ainsi rédigé :

³ Lorsqu'une demande a été rejetée, le projet peut être soumis une seconde fois s'il a subi un remaniement essentiel portant sur les points critiqués.

9.2.2 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose,

singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; sur l'ensemble du sujet : ATF 140 III 315 consid. 5.2.1, 138 III 166 consid. 3.2, 136 III 283 consid. 2.3.1, 135 III 640 consid. 2.3.1).

9.2.3 Le texte de cette disposition ne se laisse pas facilement lire. Il comprend trois conditions : « un remaniement », qui est « essentiel » et qui concerne les « points critiqués » à l'issue de la première demande.

Il semble y attacher une conséquence juridique : « le projet peut être soumis une seconde fois » (*eingereicht* dans la version allemande et *presentata* dans la version italienne du texte). Cette formulation manque toutefois de clarté. Il va de soi qu'un administré peut toujours « soumettre » une demande. Autre est la question de savoir si l'autorité va l'examiner (entrée en matière) et quel sort elle va lui réserver (admission, éventuellement partielle, rejet, etc.). La formulation passive (« peut être soumis ») ajoute de la confusion, car elle n'indique pas qui agit et à qui la demande doit être soumise. Au surplus, cette disposition, comme le souligne l'autorité inférieure dans sa réponse, ne contient aucune conséquence claire quant à l'éventuelle violation de ses exigences. Tout au plus, n'y aurait-il sans doute pas de formalisme excessif de la part de l'autorité inférieure à ne pas entrer en matière sur une nouvelle demande qui n'aurait pas subi de modifications essentielles (art. 20 al. 4 aOECin).

Cette disposition ne précise pas non plus comment sont traitées les deuxièmes demandes. Autrement dit, cette disposition ne semble donc pas exiger que l'un des experts ayant examiné la première demande soit consulté, comme le prétend la recourante, qui se fonde sur une ancienne pratique de l'autorité inférieure.

La question de l'interprétation de l'art. 28 al. 3 aOECin peut cependant rester indécise pour les motifs qui suivent.

9.2.4 Quand bien même il y aurait eu, en l'espèce, violation de l'art. 28 al. 3 aOECin, celle-ci n'aurait pas eu d'influence sur la décision attaquée. En effet, l'autorité inférieure n'a jamais contesté que la deuxième demande avait connu un « remaniement essentiel » ; elle l'a d'ailleurs soumise pour examen à un comité d'experts qui a statué sans (re)discuter ce point. Dans ce sens, l'éventuelle violation de l'art. 28 al. 3 aOECin n'aurait eu aucune conséquence négative pour la recourante, dont le droit de déposer une deuxième fois son projet, après un remaniement suffisant, n'a jamais été contesté. Dans ces conditions, un renvoi de la cause devant l'autorité

inférieure apparaîtrait en toute hypothèse comme excessivement formaliste (arrêts du TF 1C_154/2015 du 22 décembre 2015 consid. 5, 1C_307/2010 du 7 décembre 2010 consid. 2 et 1C_63/2008 du 25 août 2008 consid. 2.1).

9.2.5 Compte tenu de tout ce qui précède, le grief de la recourante tiré d'une éventuelle violation de la procédure doit être écarté.

10.

La recourante critique également la manière de travailler des experts. Selon elle, l'évaluation des projets devrait passer par des fiches établies sur la base des critères visés à l'art. 4 al. 2 aOECin. Ceux-ci pourraient être déclinés en sous-critères de manière à apprécier toutes les composantes des différentes exigences. Des cases à cocher permettraient aux experts de noter chacun des critères et sous-critères.

10.1 Le Tribunal fédéral, tout comme le Tribunal administratif fédéral, examine avec une particulière retenue les décisions des autorités inférieures lorsque le droit de fond ou de procédure leur reconnaissent un large pouvoir d'appréciation ou une grande latitude de jugement, s'agissant notamment de l'interprétation de normes juridiques indéterminées, ou de règles conférant à l'autorité une grande liberté de choisir entre diverses solutions, toutes admissibles légalement (ATF 140 I 201 consid. 6.1, 139 II 185 consid. 9.3, 135 II 384 consid. 2.2 ; ATAF 2013/56 consid. 3.2.2 ; arrêts du TAF B-1300/2014 du 7 mai 2015 consid. 4.2.1 *in fine*, B-166/2014 du 24 novembre 2014 consid. 5.2, B-4128/2011 du 11 septembre 2012 consid. 4, B-2673/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.2).

En l'espèce, le grief de la recourante est dirigé contre la méthode qu'utilisent les experts pour apprécier les différents critères posés par l'art. 4 al. 2 aOECin. La jurisprudence a établi que le choix d'une méthode d'évaluation relève fondamentalement du pouvoir d'appréciation de l'autorité spécialisée, pour autant que cette méthode ne soit pas manifestement insoutenable (ATF 138 II 77 consid. 6.4 ; arrêt du TF 1C_450/2012 du 7 août 2013 consid. 8.1 et 8.2 ; ATAF 2011/47 consid. 5.4 ; ANJA MARTINA BINDER, *Die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts bei Prozessen mit fachtechnischen Fragen*, Justice - Justiz - Giustizia, 2014/3, p. 9).

10.2 L'art. 23 al. 4 aOECin prévoit de manière allusive que le comité d'experts procède par une délibération et un vote. La délibération se définit comme la confrontation de points de vue visant à trancher un choix difficile

par l'adoption d'un jugement ou d'une décision réfléchie (dictionnaire en ligne <http://dictionnaire.education>, v^o délibération, consulté le 6 juillet 2016). Il y a donc délibération dès lors qu'il y a discussion en vue d'une décision collective. Il s'agit d'une méthode éprouvée de choix collectif (PHILIPPE URFALINO, La délibération n'est pas une conversation – Délibération, décision collective et négociation, revue « Négociations » 2005 n^o 2, p. 99 ss ou encore GUILLAUME HOLLARD, La délibération dans la théorie économique, Cahiers d'économie politique, 2002 n^o 2, p. 173 ss). Ce qui précède suffit pour constater que le choix, opéré dans l'ordonnance, de la délibération comme mode de décision n'est pas en soi manifestement insoutenable.

Il faut rappeler à ce stade qu'il est impossible de donner une définition abstraite du concept de qualité (art. 8 LCin). La notion est fluctuante, des divergences sont inévitables. Cela s'explique par la pluralité des points de vue, des thématiques et des esthétiques (ZUFFEREY/AUBRY, Loi sur le cinéma – Commentaire, 2006, art. 8 LCin n^o 12 et la référence citée). Comme l'a rappelé le Tribunal fédéral, c'est l'obligation de motiver soigneusement sa décision qui permet à l'autorité de ne pas se laisser guider par son sentiment subjectif (arrêt du TF 1C_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1 non publié in : ATF 141 II 245 ; arrêt du TF 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 3.3). Or, cette question a déjà été tranchée en l'espèce (consid. 6.4).

Par ailleurs, la recourante est dans l'erreur lorsqu'elle reproche au courriel du 20 mai 2014 de ne pas s'être intéressé aux « difficultés de compréhension », c'est-à-dire au fond de l'affaire. A ce stade, l'autorité inférieure s'assurait simplement de la complétude formelle de la demande (art. 20 aOECin), d'où ses demandes quant à la composition de l'équipe de réalisation. Il ne lui appartenait pas à ce stade d'instruire le fond de l'affaire.

Partant, selon le droit exposé plus haut, le grief de la recourante doit être écarté.

11.

Sous l'angle de la bonne foi, il faut examiner, à la lumière des différents griefs soulevés par la recourante, deux questions. D'une part, la recourante reproche au deuxième comité d'experts une attitude contradictoire avec celle du premier (consid. 11.1) ; d'autre part, toujours selon la recourante, la communication du 5 mars 2014 comportait une assurance sur laquelle elle pouvait, de bonne foi, se fonder (consid. 11.2).

11.1

11.1.1 En vertu du principe de la bonne foi, ancré à l'art. 5 al. 3 Cst., l'autorité doit éviter des comportements contradictoires. L'interdiction de comportements contradictoires ne concerne toutefois que la même autorité, agissant à l'égard des mêmes justiciables, dans la même affaire ou à l'occasion d'affaires identiques (ATF 124 II 265 consid. 4a, 121 I 181 consid. 2a, 111 V 81 consid. 6). Par ailleurs, le respect des règles de la bonne foi par l'administration doit être examiné selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause ; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a ; arrêt du TF 1C_18/2015 et 1C_20/2015 du 22 mai 2015 consid. 3.1.1).

11.1.2

11.1.2.1 En l'espèce, il faut rappeler que l'on est en présence d'une deuxième demande, suite à un premier refus. Il est donc douteux que l'on soit réellement face à une « même affaire » ou des « affaires identiques », dès lors que le projet a subi des modifications et des améliorations entre ses premier et deuxième dépôts. A ce titre, il est utile de rappeler que l'aOECin, comme l'OECin, ne réservent aucun traitement de faveur aux deuxièmes demandes : celles-ci sont placées sur le même rang que les projets présentés pour la première fois (décision non publiée du Département fédéral de l'intérieur du 30 mars 2007 consid. 5.4 s. ; dans le même sens : arrêt du TAF B-3924/2013 du 8 septembre 2015 consid. 5.7 ; voir également : ZUFFEREY/AUBRY, op. cit., art. 13 LCin n° 58). Cette question peut demeurer ouverte en l'espèce, le grief devant être rejeté pour les motifs suivants.

11.1.2.2 En plus, il faut rappeler que, si contradiction il y a, elle porte sur l'appréciation des critères de l'art. 4 al. 2 aOECin qui ne peut pas être contrôlée par le Tribunal (consid. 4.2). C'est donc avec une grande retenue que le Tribunal devrait s'autoriser à constater une contradiction éventuelle.

Le rejet de la première demande reposait essentiellement sur le manque « d'informations convaincantes sur la mise en œuvre » du projet. Celui de la deuxième demande évoque aussi « les longues scènes en monologues [qui] ne présentent pas d'indication quant à leur mise en œuvre cinématographique ». Le Tribunal constate que la critique de la « mise en œuvre » est bien présente dans les deux motivations, ce qui plaide plutôt

en faveur d'une certaine continuité dans les comportements des deux comités d'experts.

Il est vrai que la motivation du deuxième rejet contient des motifs qui n'étaient pas présents lors du premier refus. Il s'agit des critiques en lien avec l'insuffisance de la dimension cinématographique (le projet serait encore trop une œuvre littéraire), la longueur des scènes et l'artificialité du personnage principal. Cependant, ces ajouts ne suffisent pas à fonder une contradiction, qui se définit comme une relation existant entre deux termes, ou deux propositions, dont l'un affirme ce que l'autre nie (JEAN-BAPTISTE GOURINAT, v^o contradiction, in : Michel Bay [édit.], Grand dictionnaire de la philosophie, 2012, p. 192). Pour qu'il y ait contradiction en l'espèce, encore faudrait-il que la motivation du premier refus qualifie en termes positifs la dimension cinématographique du projet, le rythme du film ou la manière dont est perçu le personnage principal. Or, cette motivation restait muette sur ces trois points.

Compte tenu de la retenue qu'il s'impose, le Tribunal ne détecte pas de contradiction dans le comportement du deuxième comité d'experts par rapport à celui du premier. Partant, le grief tiré de la bonne foi doit être écarté sous cet angle.

11.2

11.2.1 Le principe de la bonne foi fonde l'administré à se prévaloir de la protection de la confiance créée par des assurances données par l'autorité ou d'autres comportements engendrant des attentes du même ordre (ATF 131 II 627 consid. 6.1). L'invocation de la protection de la bonne foi suppose cependant que la personne concernée soit fondée à se prévaloir de la situation de confiance et ait, compte tenu de celle-ci, pris des dispositions en sa défaveur sur lesquelles elle ne peut plus revenir. S'en prévaloir est exclu lorsque des intérêts publics prépondérants s'y opposent (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1, 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1, 129 II 361 consid. 7.1 ; arrêt du TF 6B_917/2014 du 26 novembre 2015 consid. 5.1).

11.2.2 Pour écarter ce grief, il suffit de constater que le courrier du 5 mars 2014 ne comporte aucune assurance. L'autorité inférieure écrit : « Nous vous rendons attentif à l'art. 28 al. 3 [a]OECin qui prévoit qu'un projet peut être soumis une seconde fois s'il a subi un remaniement essentiel portant sur les points critiqués ». La recourante cherche à en déduire qu'il lui suffisait de remanier les points critiqués – encore faudrait-il démontrer que

tel a bien été le cas – pour que son dossier ne soit examiné que sur ces points. Or, l'autorité inférieure n'a fait aucune promesse à la recourante sur la manière dont serait traitée sa deuxième demande. Tout au plus, cette information, qui ne fait que reprendre le texte de l'ordonnance, laissait entendre que l'autorité entrerait en matière sur la deuxième demande, après un remaniement du projet (consid. 9.2.3), ce qu'elle a fait. La recourante ne saurait donc rien tirer du simple fait qu'elle a modifié ou amélioré son projet, même de manière substantielle (dans ce sens : arrêt du TAF C-3146/2013 du 19 septembre 2014 consid. 12.2 et 12.4). Partant, la recourante ne peut pas non plus se prévaloir de sa bonne foi sous cet angle.

12.

Les autres griefs matériels, exposés notamment dans la lettre de Y. _____ qui accompagnait la réplique du 28 mai 2015, s'en prennent aux critiques formulées par les experts quant à l'aspect plus littéraire que cinématographique du projet et à l'artificialité du personnage principal. Ces griefs, irrecevables, n'ont pas à être examinés par le Tribunal (consid. 4.2).

13.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents.

Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

14.

14.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase et 4 FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, qui s'élèvent à 2'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont

compensés par l'avance sur les frais de procédure présumés du même montant versée par la recourante.

14.2 Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA). L'autorité inférieure n'y a, quoi qu'il en soit, pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

15.

Selon l'art. 83 let k. de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit. Partant, le présent arrêt est définitif.

(Le dispositif figure à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée est confirmée.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 2'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; recommandé ; annexe : dossier en retour)

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 3 août 2016