

Extrait de la décision exe 2006.0637 du Conseil fédéral du 12 avril 2006

Filmförderung. Qualitätsprämie.

Art. 8 FiG.

- Die künstlerischen Qualitäten eines Films, welcher sich für die Verleihung einer Qualitätsprämie bewirbt, müssen leicht erkennbar sein und über dem Mittelmaß liegen (E. 3.1).
- Der Bundesrat wahrt Zurückhaltung, wenn die erstinstanzliche Entscheidung mit einem offiziellen Gutachten begründet worden ist (E. 3.2.-7).

Encouragement du cinéma. Prime à la qualité.

Art. 8 LCin.

- Les qualités artistiques d'un film candidat pour l'attribution d'une prime à la qualité doivent être facilement décelables et se situer bien au dessus de la moyenne (consid. 3.1).
- Retenue observée par le Conseil fédéral lorsque la décision inférieure est fondée sur une expertise officielle (consid. 3.2 à 7).

Promozione del cinema. Premio di qualità.

Art. 8 LCin.

- Le qualità artistiche di un film candidato all'attribuzione di un premio per la qualità devono essere facilmente riconoscibili e sopra la media (consid. 3.1).
- Il Consiglio federale valuta con riserva quando la decisione inferiore è basata su una perizia ufficiale (consid. 3.2 à 7).

Résumé des faits:

I.

A. L'association X a déposé, le 11 décembre 2002, auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC) une demande d'attribution pour une prime d'étude ou à la qualité concernant le long-métrage Colza Klo de Chris Dejusis.

B. L'OFC, suivant en cela la proposition (par 6 voix contre 0) du jury des primes de la Section du cinéma, a notifié sa décision négative à X le 20 octobre 2003. Il fait valoir que le film Colza Klo n'atteint pas un niveau qualitatif suffisant, tant sur le plan de la maîtrise narrative (scénario confus) que technique (direction insuffisante des acteurs, mauvais son, montage, découpage et traitement des images non satisfaisants).

C. Le 14 novembre 2003, X a interjeté un recours auprès du Département fédéral de l'intérieur (DFI) contre la décision du 20 octobre 2003 de l'OFC, concluant à l'annulation de celle-ci et à ce que le Film Colza Klo obtienne une prime à la qualité ou une prime d'étude. Elle invoque à l'appui de son recours que le système actuel de l'octroi des subventions ne serait pas crédible, que la section du cinéma pratiquerait la censure au moyen de l'aide sélective, de sorte que la liberté d'expression des cinéastes serait violée. Enfin, les experts n'auraient pas les compétences artistiques et techniques requises.

D. Par décision du 30 juin 2005, le DFI a rejeté le recours de X au motif qu'il n'existe pas un droit à obtenir une subvention, que le jury des primes de la Section cinéma, chargé d'examiner les demandes de subventions, a été valablement constitué et qu'il dispose des connaissances techniques nécessaires. La liberté d'expression garantie par les art. 16 et 21 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) ne serait pas violée puisque la non-attribution d'une subvention à un projet n'empêcherait pas l'artiste de réaliser son projet par d'autres moyens.

E. Contre cette décision, X (ci-après: la recourante) a déposé un recours au Conseil fédéral le 25 août 2005. Elle invoque que le jury des primes manquerait totalement de compétences artistiques et que la décision négative à son encontre serait arbitraire. Selon la recourante, le jury des primes n'attribuerait des subventions qu'au même groupe de producteurs, de sorte que toute la politique du cinéma suisse en serait faussée.

(...)

Extrait des considérants:

II.

1.1. Le recours est dirigé contre la décision du DFI du 30 juin 2005 de ne pas octroyer une prime d'étude ou à la qualité à X pour son film, Colza Klo.

Selon l'art. 99 al. 1 let. h de la loi fédérale du 16 décembre 1943 sur l'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110), le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas recevable contre les décisions sur l'octroi ou le refus de subventions auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit. Tel est le cas lorsque les dispositions légales ne définissent pas de façon exhaustive les conditions dont dépend l'octroi de la subvention mais laissent la décision à l'appréciation de l'autorité administrative (ATF 118 V 19 et ATF 117 Ib 227). Selon le message du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 se rapportant à l'art. 13 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1; FF 1987 I 409) et selon la jurisprudence constante du Conseil fédéral (JAAC 67.25, JAAC 64.2, JAAC 59.10, JAAC 52.47), la réserve quant aux crédits disponibles limite ou exclut le droit à l'aide financière.

Ainsi que cela ressort de l'art. 15 al. 1 et al. 3 de la loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographique (LCin, RS 443.1), les moyens à disposition sont limités. Les art. 3 à 7 de la LCin, ainsi que l'art. 3 du Règlement du DFI du 13 décembre 1996 concernant l'encouragement sélectif du cinéma applicable en l'espace (cf. consid. 2, RO 1997 1598; ci-après: aRèglement) sont libellés de manière générale et ne définissent pas de manière exhaustive les conditions dont dépend l'octroi de l'aide financière, mais laissent cette compétence à l'appréciation de l'autorité administrative. La compétence du Conseil fédéral doit dès lors être admise (art. 72 let. a et art. 74 let. a PA).

1.2 X est destinataire de la décision du DFI du 30 juin 2005. Elle est directement touchée par celle-ci et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Sa qualité pour recourir est donc admise en vertu de l'art. 48 let. a PA.

1.3 (...)

2. Selon les art. 3 à 6 LCin, la Confédération peut allouer des aides financières ou fournir d'autres formes de soutien pour la réalisation et l'exploitation de films suisses (art. 3 LCin), pour la promotion de la qualité de l'offre cinématographique, en particulier dans les secteurs de la distribution, de la projection publique et de la diffusion (art. 4 LCin), pour la diffusion et l'approfondissement de la culture cinématographique (art. 5 LCin) et pour promouvoir la formation et la formation continue (art. 6 LCin). Elle peut récompenser des contributions remarquables dans le domaine de la production et de la culture cinématographique, en décernant des prix ou autres distinctions (art. 7 LCin). Selon l'art. 8 LCin, 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). L'ordonnance du DFI sur l'encouragement du cinéma du 20 décembre 2002 (OECin, RS 443.113) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003 et a abrogé (art. 53 al. 1 OECin) l'aRèglement. La recourante ayant déposé sa demande d'aide financière le 11 décembre 2002, la question du droit applicable se pose en l'espace. Selon les dispositions transitoires de l'OECin (art. 54 al. 1), les bonifications d'encouragement pour les entrées de référence enregistrées du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2002 sont calculées et versées selon l'aRèglement. Le jury des primes reste en place pour l'examen des demandes déposées avant le 31 décembre 2002 (art. 54 al. 4 OECin). En l'espace, l'aRèglement est donc applicable. Selon l'art. 28 aRèglement, des primes de qualité peuvent être attribuées à des films suisses de qualité réalisés par des cinéastes au bénéfice d'une solide expérience professionnelle. On entend par primes d'étude, des primes de qualité attribuées à la relève (art. 29 aRèglement). Selon l'art. 45 aRèglement, l'office fait examiner les demandes dans les domaines où il ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires (al. 1). L'expertise est effectuée par une commission d'experts (art. 45 al. 2 aRèglement).

3.1. Selon l'art. 5 let. b de l'ancienne loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma (aLCin, RO 1962 1764, qui a été remplacée par l'actuelle LCin, en vigueur depuis le 1er août 2002) et l'art. 28 aRèglement, la Confédération peut attribuer des primes pour des films de qualité. Sur la base des considérations d'experts, il faut comprendre par «de qualité», des films présentant une facture soignée, tant du point de vue du scénario, de la technique, de la direction artistique, de la mise en scène ainsi que des prestations des acteurs. Les qualités artistiques d'un film candidat pour l'attribution d'une prime à la qualité doivent être facilement décelables et se situer donc bien au dessus de la moyenne (JAAC 41.104). Il est de la compétence du jury des primes de la Section du cinéma de déterminer si un film remplit les conditions pour l'obtention d'une prime à la qualité (art. 3 let. b ancienne ordonnance sur le cinéma, RO 1992 1554; ci-après: aOCin).

3.2. Dans sa décision d'attribution d'une prime à la qualité, l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Le DFI, en tant qu'autorité de recours contre les décisions de l'OFC portant sur les aides financières, dispose d'un pouvoir d'examen restreint puisque le grief d'inopportunité ne peut être invoqué (art. 14 al. 3 LCin). Le Conseil fédéral, en tant que dernière instance de recours, examine la décision contestée avec un plein pouvoir de cognition (art. 49 PA). Selon une jurisprudence constante (JAAC 64.43), il examine toutefois la décision de l'autorité inférieure avec retenue, lorsque celle-ci repose sur une expertise officielle. Tel est le cas en l'espace puisque l'OFC soumet les demandes de subventions à la commission d'experts compétente (en l'espace, le jury des primes) pour examen (art. 45 al. 2 aRèglement; art. 22 aOCin; actuellement art. 14 al. 2 LCin). Le jury des primes de la Section du cinéma, en place pour les demandes déposées avant le 31 décembre 2002 (cf. consid. 2), est composé de spécialistes en la matière dotés des connaissances requises dans les différents domaines du cinéma qui lui permettent d'exercer au mieux son pouvoir d'appréciation. Le grief de la recourante selon lequel le jury manquerait totalement de compétences artistiques est donc infondé.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil fédéral n'annule la décision attaquée que lorsque la commission d'experts n'a pas été valablement constituée, que l'autorité inférieure n'a pas consulté les experts conformément aux dispositions légales, ou lorsque les experts ont arrêté des exigences de qualité trop élevées, ou lorsque, sans avoir arrêté des exigences de qualité trop élevées, ils ont manifestement sous-estimé la valeur de l'oeuvre présentée (JAAC 55.17 avec la jurisprudence citée).

4. La recourante fait valoir à l'appui de son recours que la politique de la Section du cinéma violerait la LCin. En effet, la Section du cinéma favoriserait un groupe de producteurs établis, alors que ces derniers seraient membres du jury des primes chargé d'examiner les demandes de subventions. Il en résulterait que toute la politique de subventions du cinéma suisse serait faussée, de sorte que la décision négative de l'OFC à l'encontre de la recourante serait arbitraire.

Selon une jurisprudence constante (cf. consid. 3), le Conseil fédéral examine si la commission d'experts a été valablement constituée (cf. consid. 5), si l'autorité inférieure a consulté les experts conformément aux dispositions légales (cf. consid. 6), si les experts ont arrêté des exigences de qualité trop élevées ou s'ils ont manifestement sous-estimé les qualités artistiques du projet présenté (cf. consid. 7).

5. Les commissions d'experts sont désignées par le DFI (art. 26 LCin) qui, dans le choix de leur composition, tient compte de la représentation des différentes branches du cinéma et des dispositions de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (Ordonnance sur les commissions, RS 172.31). Les membres des commissions sont choisis en fonction de leurs compétences professionnelles, de leur aptitude à travailler en groupe et de leur disponibilité (art. 8 ordonnance sur les commissions). Les groupes d'intérêts, les deux sexes, les langues, les régions et les groupes d'âge doivent être représentés équitablement au sein des commissions (art. 9 ordonnance sur les commissions).

Ainsi que cela ressort du dossier, la commission d'experts, composée de 6 spécialistes de plusieurs domaines (producteurs, responsable de production des fictions sur une chaîne publique, réalisateurs, monteurs, spécialiste en cinématographie) de diverses régions a été valablement constituée et les exigences relatives à la composition représentative sont respectées (art. 9 ordonnance sur les commissions). Dans un pays de la grandeur de la Suisse, où il existe un nombre restreint de spécialistes en la matière, il est inévitable que des membres du jury présentent parfois, en leur qualité de producteur, réalisateur, etc. un projet en

concurrence directe avec d'autres projets en lice pour l'obtention d'une subvention. Dans cette hypothèse, l'art. 47 aRèglement prévoit l'obligation de se récuser pour la personne concernée.

La recourante n'a pu apporter aucun élément concret démontrant la partialité des experts qui ont jugé la qualité de son film. Les critères invoqués par les experts à l'appui du refus de l'attribution d'une prime à la qualité ne permettent pas d'établir que la recourante aurait été victime d'un préjugé défavorable, nécessitant une récusation de ceux-ci. De plus, selon les statistiques de l'aide fédérale au cinéma en 2002 dans: Suppléments au ciné-Bulletin, p. VIII et IX, les projets ayant obtenu une prime à la qualité pour l'année 2002 ne permettent pas de mettre en cause l'un ou plusieurs membres du jury au motif qu'ils présenteraient des liens directs avec l'un des films primés. Il n'y a donc aucun motif permettant d'affirmer qu'un des membres du jury n'aurait pas pris sa décision en toute indépendance.

6. Le Conseil fédéral examine si l'autorité inférieure a consulté les experts conformément aux dispositions légales.

Selon l'art. 45 aRèglement, l'Office fait examiner les demandes dans les domaines où il ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires (al. 1); l'expertise est effectuée par la commission instituée (al. 2).

Pour les demandes de subventions relatives à l'année 2002, le jury des primes de la Section du cinéma a été consulté par l'OFC, ainsi qu'en attestent les courriers des 16 septembre et 20 octobre 2003 adressés par la Section du cinéma à la recourante. Le jury s'est réuni les 9 et 10 septembre 2003. A cette occasion, il a examiné la requête de la recourante. Par 6 voix contre 0, il a proposé le rejet de la requête. Les experts ont donc été consultés conformément aux dispositions légales.

7. Le Conseil fédéral examine si les experts ont arrêté des exigences de qualité trop élevées ou s'ils ont manifestement sous-estimé les qualités artistiques du projet présenté.

L'appréciation de la qualité artistique d'un film nécessite des connaissances particulières qui font défaut à l'administration. Le Conseil fédéral ne s'écarte des propositions faites par la commission d'experts que si des raisons notables le justifient. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Au vu des pièces versées au dossier, le jury a examiné le film dans les détails, relevant à l'appui de cet examen les critiques à son encontre. Bien que l'appréciation d'une oeuvre artistique - le cinéma en l'espèce - ne fait quasiment jamais l'unanimité, le jury n'a pu relever aucun élément d'appréciation positif à l'égard du film litigieux. Que le film ait été présenté avec succès sur «Schweizer Fernsehen der deutschen und der rätoromanischen Schweiz (SF DRS)» ou à certains festivals n'est pas un critère suffisant pour considérer que les experts ont sous-estimé les qualités artistiques du film Colza Klo et pour s'écarter de la décision de l'instance inférieure.

8. La recourante invoque encore à l'appui de son recours que la décision de non-attribution d'une aide financière au film Colza Klo violerait la liberté des art. 16 (liberté d'opinion et d'information) et 21 (liberté de l'art) Cst.. En effet, la politique de la Section cinéma de l'OFC empêcherait les cinéastes qui ne font pas partie du groupe de producteurs favorisés d'exercer leur liberté d'expression.

Les libertés garanties par les art. 16 à 21 Cst. forment un ensemble qu'on regroupe souvent sous l'appellation «libertés de la communication». La garantie de l'art. 16 al. 2 Cst. confère à toute personne le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion et l'al. 3 protège, lui, le droit de toute personne de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser. La liberté de l'art (art. 21 Cst.) protège la création artistique ainsi que sa représentation. Ces libertés n'obligent pas les autorités à fournir des prestations aux particuliers, mais protègent ces derniers contre l'ingérence injustifiée de l'Etat (cf. Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève, 2003, p. 152 ss et la doctrine citée).

En sus des contributions à la réalisation des films, la Confédération a attribué jusqu'à la fin de l'année 2002, des primes à la qualité à des films de qualité. Ainsi que cela a déjà été développé sous le ch. 2.1, il n'existe pas un droit à l'attribution d'une subvention, quand bien même les conditions légales pour une telle attribution seraient remplies. En l'espèce, bien que la recourante n'ait pas reçu une subvention au titre de prime à la qualité, elle n'est pas entravée dans sa liberté artistique. En effet, elle peut parfaitement produire son film et le diffuser sur des chaînes de télévision ou le présenter à des festivals (ce qu'elle a fait). Les griefs de violation des libertés de la communication ne sont donc pas fondés.

Au vu des motifs exposés ci-dessus, le recours doit donc être rejeté.

(...)

Dokumente des Bundesrates