

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

NEUVIÈME LÉGISLATURE

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 décembre 1991.

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

PAR M. MICHEL FRANÇAIX,

Député

PAR M. ADRIEN GOUTEYRON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, sénateur, président ; Jean-Michel Belorgey, député, vice-président ; Adrien Gouteyron, sénateur, Michel Françaix, député, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Jacques Moisson, Pierre Schiélé, Jean Delaneau, François Autain, Ivan Renar, sénateurs ; MM. Bernard Schreiner (Yvelines), Thierry Mandon, Jean-Pierre Bequet, Louis de Broissia, Michel Pelchat, députés.

Membres suppléants : MM. Robert Castaing, Gérard Delfau, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, Pierre Laffitte, Paul Séramy, sénateurs ; Mme Janine Ecochard, MM. Robert Le Foll, Jean Albouy, Olivier Dassault, Denis Jacquat, Christian Kert, Georges Hage, députés.

Voir les numéros :

Sénat : 1ère lecture : 2, 73 et T.A. 35 (1991-1992).
2ème lecture : 189 (1991-1992).

Assemblée nationale : 1ère lecture : 2349, 2421 et T.A. 575.

Mesdames, Messieurs,

Par lettre en date du 16 décembre 1991, Madame le Premier ministre a fait connaître à Monsieur le Président du Sénat et à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale que, conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, il avait décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- M. Maurice Schumann, sénateur, Président,**
- M. Jean-Michel Belorgey, député, Vice-Président,**
- M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat,**
- M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

*** * ***

La commission est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que le projet de loi visait, tout en continuant à

protéger notre industrie de production et notre patrimoine audiovisuels, à assouplir le quota de diffusion applicable aux oeuvres d'expression originale française et à substituer la notion d'oeuvres européennes à celle d'oeuvres communautaires. Il a indiqué que, comme le Sénat, l'Assemblée nationale en avait accepté l'esprit mais qu'elle avait, en outre, prévu la possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel de moduler les obligations des chaînes en fonction de leurs caractéristiques spécifiques.

Il a ajouté qu'elle avait également adopté un deuxième amendement relatif à la diffusion par les services de radiodiffusion sonore d'une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat, a déclaré que si, sa majorité s'abstenant, le Sénat avait « laissé passer » le projet de loi, ce n'était pas qu'il l'avait considéré comme un bon texte : il a estimé que les problèmes posés étaient tels que la réforme proposée ne résoudrait rien. Beaucoup, a-t-il poursuivi, sont convaincus qu'une mise à plat de la réglementation s'impose, mais ce n'est pas à la faveur d'un mini-projet comme celui-ci que l'on peut s'y atteler. Il a indiqué que l'on ne pourrait concilier exigence culturelle et réalités économiques que par la modulation des obligations. Cette modulation ne pouvant venir ni de la loi, ni du décret, trop rigides pour traiter d'une matière complexe et en constante évolution, c'est à l'autorité de régulation qu'il faudrait pouvoir la confier, mais, a déclaré M. Adrien Gouteyron, on se heurte à deux obstacles :

- le droit français est ainsi fait qu'il interdit de déléguer le pouvoir réglementaire à une autorité indépendante, sauf à l'encadrer très précisément dans son champ d'application et dans son contenu. Il a rappelé, à ce propos, les décisions du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989 pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel et du 18 septembre 1986, pour la Commission nationale de la communication et des libertés ;

- un système de modulation ne peut s'appuyer que sur une autorité de régulation forte, réellement indépendante, incontestée, or ces conditions ne sont pas actuellement remplies.

Il a donc jugé que l'amendement de modulation adopté par l'Assemblée nationale était difficilement acceptable.

Sur le plan juridique, a-t-il précisé, cet amendement appelle une mise en garde : le blanc-seing qu'il donne au CSA en vue de définir, pour la diffusion des oeuvres audiovisuelles, des « heures d'écoute significatives » à la place des « heures de grande écoute » - paraît peu conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. On doit même relever qu'il conduit la loi à encadrer davantage le pouvoir

réglementaire du Gouvernement que celui conféré au CSA, puisque la notion «d'heure de grande écoute» est plus précise que celle «d'heures d'écoute significatives».

Il a ajouté que l'amendement en cause s'apparentait à une défausse : on s'en remet au Conseil supérieur de l'audiovisuel pour exercer des responsabilités qu'il ne paraît pas en état d'assumer.

Il a conclu son propos en estimant que la modulation était sans doute la voie d'avenir, mais qu'elle ne pourrait être réalisée que lorsque l'autorité de régulation serait plus forte, plus respectée et qu'en conséquence, la sagesse était d'adopter un moratoire, d'autant que le principe d'un débat d'ensemble sur la situation de l'audiovisuel, à la session de printemps, a été retenu lors de la discussion à l'Assemblée nationale : il a suggéré - le projet de loi opérant un premier assouplissement en ramenant, pour les oeuvres d'expression originale française, le quota de diffusion de 50 % à 40 % - de prévoir un délai d'un an avant d'imposer un pourcentage minimal d'oeuvres européennes et d'expression originale française aux heures de grande écoute à compter du 1er janvier 1993.

Puis la commission mixte paritaire a examiné l'article premier bis (nouveau) du projet de loi.

Après un débat auquel ont pris part, outre le président Maurice Schumann, M. Jean-Michel Belorgey, et les deux rapporteurs, MM. Bernard Schreiner (Yvelines), Ivan Renar, Pierre Schiélé et Jean Delaneau, elle a adopté un amendement de clarification, précisant que les oeuvres visées au 2° bis de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée sont «les oeuvres musicales créées ou interprétées par des auteurs et des artistes français et francophones, en particulier contemporains».

Puis, elle en est venue à l'article premier du projet de loi.

M. Jean-Michel Belorgey a indiqué qu'il avait été d'autant plus attentif aux objections formulées par M. Adrien Gouteyron à l'égard de l'amendement de modulation adopté par l'Assemblée nationale qu'il l'avait lui-même accueilli avec une certaine perplexité. Mais il a souligné que la référence faite par cet amendement aux efforts de production, comme contrepartie aux assouplissements envisagés, était opportune dans la mesure où les obligations de diffusion seront de plus en plus difficiles à respecter, compte tenu du nombre insuffisant des oeuvres.

La démarche traduite par l'amendement de l'Assemblée nationale, a-t-il poursuivi, s'apparente à un «passage en touche»,

mais celui-ci est réaliste et ne porte pas atteinte à quelque intérêt légitime que ce soit.

Il a fait part de deux préoccupations, la première portant sur un risque d'interférence entre les décrets et les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la seconde sur la durée d'application du dispositif retenu par l'Assemblée nationale.

Il a estimé qu'un accord pourrait être réalisé en envisageant de créer un 4° à l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 pour que les décrets d'application prévoient les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut moduler les obligations des chaînes et pour fixer un terme au-delà duquel un autre dispositif devrait être trouvé.

M. Bernard Schreiner a tout d'abord indiqué que l'Assemblée nationale avait partagé certaines des préoccupations exprimées au cours du débat au Sénat en limitant le nombre et la portée de ses amendements. Elle aurait pu inclure, a-t-il souligné, la deuxième coupure publicitaire - sur laquelle le débat a été éludé à l'Assemblée nationale comme au Sénat - car le problème du devenir économique des chaînes privées se trouve aujourd'hui posé ; d'une manière sage, il a été prévu qu'un groupe de travail évoquerait l'ensemble des difficultés économiques du secteur de l'audiovisuel, en intégrant le problème de la seconde coupure et ses répercussions sur l'avenir du secteur public.

Le problème du rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans l'application de la loi, a-t-il ensuite déclaré, est plus politique. Le CSA doit avoir les moyens de réguler l'ensemble du paysage audiovisuel français. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale lui donne une responsabilité supplémentaire, même si on peut sans doute l'encadrer encore davantage. C'est au CSA qu'il appartient de mettre en oeuvre l'application des quotas de diffusion aux heures d'écoute significatives et de le faire annuellement en fonction de l'évolution de chacune des chaînes.

Il convient de laisser au Conseil supérieur de l'audiovisuel, et l'exemple passé du Conseil constitutionnel y invite, le temps d'affirmer son autorité, a estimé M. Bernard Schreiner, en lui donnant un certain nombre de moyens supplémentaires. Il ne s'agit pas d'une démarche «en touche» : l'accroissement des pouvoirs de l'autorité de régulation entre dans la logique de la loi votée en 1989. Si, par ailleurs, la commission mixte paritaire éliminait le CSA de la mise en oeuvre du dispositif de modulation, son vote de méfiance serait lourd de signification.

M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a déclaré que la modulation des obligations s'imposait et

que seule l'autorité de régulation pouvait en être chargée, sauf à revenir en arrière.

M. Christian Kert a précisé que le groupe centriste de l'Assemblée nationale avait déposé un sous-amendement en faveur d'une modulation par l'autorité de régulation, mais qu'il avait émis des réserves sur l'indépendance du Conseil supérieur de l'audiovisuel et s'était abstenu sur l'ensemble du projet de loi parce qu'il avait obtenu qu'une réflexion sur le CSA ait lieu lors du prochain débat sur l'audiovisuel.

M. Ivan Renar a souligné que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale pouvait susciter une confusion institutionnelle dans la mesure où l'autorité de régulation serait amenée à se substituer au Parlement alors que son rôle est d'appliquer la loi. Il a estimé que le problème essentiel était celui de la production française et a, à son tour, insisté sur la démarche «en touche» que traduisait l'amendement.

M. François Autain s'est interrogé sur la notion «d'heures d'écoute significatives» en demandant s'il s'agissait d'adapter les quotas aux heures de grande écoute, qui sont différentes d'une chaîne à l'autre, ou si au contraire il s'agissait d'adapter l'application de ces quotas pour ne pas déséquilibrer l'économie des chaînes.

Le président Maurice Schumann a insisté sur le problème juridique posé par l'amendement de l'Assemblée nationale en rappelant la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le caractère limité du «pouvoir réglementaire» qui peut être confié à l'autorité de régulation.

M. Bernard Schreiner a estimé que l'amendement ne faisait que confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin d'indiquer la manière dont les quotas de 40 % et 60 % seraient appliqués aux heures de grande écoute en fonction des caractéristiques propres des chaînes ; le CSA, a-t-il déclaré, a déjà un pouvoir de modulation dans d'autres domaines que le Conseil constitutionnel ne conteste pas, dans la mesure où les normes à appliquer ont été bien indiquées.

M. Jean-Michel Belorgey a rappelé qu'il avait souligné lors de la commission mixte paritaire sur la loi du 17 janvier 1989 que la qualité d'autorité indépendante du CSA serait d'autant mieux préservée qu'il n'apparaîtrait pas comme détenteur d'un pouvoir réglementaire mais interviendrait pour assurer une régulation dans le cadre des règles énoncées par le pouvoir législatif et réglementaire. Ce modèle, a-t-il souligné, ne sera pas «violé» à condition d'une part que la loi énonce bien les normes et que le CSA connaisse bien la

nature du «mandat» donné et, d'autre part, qu'il n'y ait pas rivalité potentielle entre les deux procédés d'exécution de la loi que seraient les décrets et les décisions du CSA. Aussi faut-il articuler de façon très sûre l'énoncé de la loi, les précisions du décret et l'intervention du CSA. Il a estimé que son amendement permettrait d'éviter les interférences, sans rien changer à la démarche de l'amendement retenu par l'Assemblée nationale.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat, a déclaré qu'il n'était dans l'intention de personne de mettre en cause l'autorité de l'instance de régulation, mais estimé que le CSA n'était pas en mesure actuellement d'exercer une nouvelle responsabilité très délicate dans un contexte lui-même difficile. Il a souligné que le prochain débat sur l'audiovisuel engloberait une réflexion sur le CSA, son rôle et ses moyens et que cela constituait une raison supplémentaire pour ne pas donner tout de suite à cette instance une responsabilité nouvelle. Il a demandé s'il fallait prendre le risque, pour le cas où l'amendement de l'Assemblée nationale serait déclaré inconstitutionnel, d'une situation dans laquelle il y aurait, dès le 1er janvier 1992, l'obligation d'appliquer les décrets «Tasca» aux heures de grande écoute.

M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné que, dans une telle hypothèse, le texte qui s'appliquerait serait celui du projet de loi du Gouvernement voté par le Sénat.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat, a souligné qu'en suggérant un moratoire jusqu'au 1er janvier 1993, et l'application, à compter de cette date, d'un pourcentage minimum d'oeuvres européennes et d'expression originale française aux heures de grande écoute, il entendait précisément proposer une solution différente de celle du projet de loi initial.

M. Jean-Michel Belorgey a estimé que l'amendement proposé par M. Adrien Gouteyron aurait pour effet de créer jusqu'au 1er janvier 1993 une sorte de «no man's land» normatif avec d'inévitables «flottements» qui conduiraient le CSA à intervenir de toutes façons mais dans les conditions les plus mauvaises.

M. Bernard Schreiner a souligné que l'amendement de M. Adrien Gouteyron, en ne distinguant pas entre les oeuvres cinématographiques et audiovisuelles, permettrait d'assouplir les quotas aux heures de grande écoute pour les films alors qu'ils sont respectés, et l'a jugé inacceptable en ce qu'il ne fait pas mention du rôle du CSA.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat, a reconnu l'inconvénient d'un traitement identique des oeuvres

cinématographiques et audiovisuelles, tout en estimant que la rectification de son amendement pour distinguer entre ces oeuvres ne suffirait pas à emporter l'adhésion de M. Bernard Schreiner.

La commission a alors constaté l'impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun pour les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.