

N° 221

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, vice-présidents ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, secrétaires ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Bailet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Càmoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Jacques Moission, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vézinhét, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 2, 73 et T.A. 35 (1991-1992).

Deuxième lecture : 189 (1991-1992).

Commission mixte paritaire : 191 (1991-1992).

Nouvelle lecture : 220 (1991-1992).

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 2349, 2421 et T.A. 575.

Commission mixte paritaire : 2480.

Nouvelle lecture : 2482, 2489 et T.A. 600.

Audiovisuel.

Mesdames, Messieurs,

Réunie, au Sénat, le mardi 17 décembre 1991, la 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 a échoué.

Ce projet a été examiné, le jeudi 19 décembre 1991, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale qui a confirmé la position qu'elle avait prise en adoptant deux amendements, relatifs l'un aux obligations de diffusion des chaînes (au II de l'article premier), l'autre à la diffusion par les services de radiodiffusion sonore d'une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones (article premier bis nouveau).

Votre commission vous proposera d'adopter conforme l'article premier bis qui reprend une rédaction adoptée en commission mixte paritaire ; elle a considéré, en revanche, l'amendement de modulation adopté par l'Assemblée nationale à l'article premier inacceptable et vous suggèrera, au II de l'article premier, de réécrire le 2° de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Dispositions communes applicables au secteur public et privé de la communication audiovisuelle

(Article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée)

● Première assemblée saisie, le Sénat n'avait pas modifié l'article premier du projet de loi, non parce qu'il en approuvait les dispositions, mais parce qu'il estimait que les problèmes posés étaient tels qu'elles ne résoudraient rien.

● L'Assemblée nationale a adopté, au II relatif aux obligations de diffusion, un amendement qui prévoit, pour les oeuvres audiovisuelles diffusées par les services autorisés, que les heures de grande écoute pourront être remplacées par des heures d'écoute significatives fixées annuellement par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour chaque service, en fonction notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation, ainsi que de l'importance et de la nature de sa contribution à la production.

● Votre commission est convaincue que l'on ne pourra concilier exigence culturelle et réalités économiques que par la modulation des obligations et que cette modulation ne peut venir ni de la loi, ni du décret, qui sont trop rigides pour traiter d'une matière complexe et en constante évolution.

La modulation, c'est à l'autorité de régulation qu'il faut pouvoir la confier, mais on se heurte au fait que 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. Telle est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui s'est prononcé par deux fois sur le pouvoir susceptible d'être confié à l'autorité de régulation pour «fixer les normes permettant de mettre en oeuvre les lois», dans une décision du 18 septembre 1986 pour la Commission nationale de la communication et des libertés et dans une autre du 17 janvier 1989 pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Cette contrainte majeure n'est pas suffisamment prise en compte par l'amendement de l'Assemblée nationale : le blanc-seing

qu'il donne au CSA pour définir, pour les oeuvres audiovisuelles, des «heures d'écoute significatives» à la place des heures de grande écoute paraît peu conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Deux objections peuvent être faites à ce dispositif :

- le législateur ne définit pas avec une netteté suffisante des règles dont la transgression est susceptible de sanctions administratives ; on doit même souligner qu'il encadre davantage le pouvoir réglementaire du Gouvernement que celui qui serait conféré au CSA puisque la notion d'heures de grande écoute est plus précise que celle d'heures d'écoute significatives ;

- le C.S.A. serait à la fois chargé de définir les règles et d'en sanctionner l'application.

Outre ces motifs de droit peuvent également être invoquées des considérations de fait : l'autorité de régulation ne s'est pas montrée exagérément encline à faire preuve d'autorité ni à assurer avec toute la fermeté souhaitable la régulation du paysage audiovisuel.

L'amendement de l'Assemblée nationale, dont la constitutionnalité est douteuse, est par ailleurs peu opportun : il est en effet quelque peu paradoxal de vouloir supprimer, pour les oeuvres audiovisuelles, la notion d'heure de grande écoute qui a été introduite en 1989 précisément pour ces oeuvres là.

C'est pourquoi votre commission vous propose un amendement pour encadrer davantage le pouvoir qui serait confié au CSA pour moduler les obligations de diffusion des chaînes aux heures de grande écoute.

Elle suggère, par ailleurs, de reporter d'un an l'application des quotas de diffusion des oeuvres audiovisuelles aux heures de grande écoute pour les services autorisés ; ce délai d'un an se justifie à plusieurs titres :

- 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%, il convient de voir s'il permet de mieux concilier exigence culturelle et réalités économiques ;

- l'application, dès le 1er janvier 1992, de quotas de diffusion aux heures de grande écoute - même abaissés à 40% pour les oeuvres d'expression originale française - ne paraît pas réaliste pour les chaînes privées ;

- l'octroi d'un délai supplémentaire d'un an donne le temps de la réflexion sur les problèmes du secteur de l'audiovisuel dont le principe a été retenu lors du débat à l'Assemblée nationale.

Article premier bis

Diffusion par les radios privées d'une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones

(Article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée)

● L'Assemblée nationale a prévu, dans un article premier bis nouveau, que les conventions passées, en application de l'article 28 de la loi de 1986, par les services de radiodiffusion sonore avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourront comporter l'obligation de diffuser une proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones.

A la suite de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a modifié en nouvelle lecture la rédaction de cet amendement pour préciser que les oeuvres qui seront 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 ou francophones, en particulier contemporains».

● Votre commission vous propose d'adopter conforme cet article.

*

* *

Réunie le 19 décembre 1991 sous la présidence de son président, M. Maurice Schumann, la commission des affaires culturelles a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Sous réserve de l'amendement qu'elle propose, elle demande au Sénat de l'adopter en nouvelle lecture.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la commission
— Article premier	— Article premier	— Article premier	— Article premier	— Article premier
L'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 17 janvier 1989 est modifié ainsi qu'il suit :	L'article 27 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est ainsi modifié :	Alinéa sans modification	Sans modification	
I - Au 1° du premier alinéa, il est ajouté après les mots : « la publicité » les mots : « et le parrainage » .	I - Dans le deuxième alinéa (1°), il est ajouté après les mots : « la publicité » les mots : « et le parrainage » .	Alinéa sans modification		
II - Le 2° du premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :	II - Le troisième alinéa (2°) est ainsi rédigé :	Alinéa sans modification		II - Le troisième alinéa (2°) est ainsi rédigé :

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la commission
<p>« 2° La diffusion, en particulier aux heures de grande écoute de proportions au moins égales à 60% d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et de proportions au moins égales à 40% d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>		<p>« 2° La diffusion, en particulier aux heures de grande écoute, d'oeuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et d'expression originale française dans des proportions qui ne peuvent être inférieures respectivement à 60 % et 40 %.</p> <p>» En ce qui concerne les oeuvres audiovisuelles diffusées aux heures de grande écoute par les services autorisés, les dispositions de l'alinéa ci-dessus s'appliquent à compter du 1er janvier 1993 et les décrets précisent les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, dans le respect de l'égalité de traitement, aménager les obligations de chaque service en fonction notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation, de sa part dans le marché publicitaire, et de l'importance et de la nature de sa contribution à la production.</p>
		<p>« Toutefois, pour l'application des dispositions prévues à l'alinéa ci-dessus aux oeuvres audiovisuelles diffusées par les services autorisés, le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourra substituer aux heures de grande écoute des heures d'écoute significatives qu'il fixera annuellement, pour chaque service, en fonction notamment des caractéristiques de son audience et de sa programmation, ainsi que de l'importance et de la nature de sa contribution à la production; »</p>		

Texte du projet de loi

III - Il est inséré entre le premier et le second alinéa un alinéa ainsi rédigé :

« Ces décrets peuvent fixer les règles différentes selon le la diffusion a lieu par voie hertzienne terrestre ou par satellite, selon qu'elle a lieu en clair ou fait appel à une rémunération de la part des usagers, ou selon l'étendue de la zone géographique desservie » .

Texte adopté par le Sénat en première lecture

III - Il est inséré après le quatrième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

Alinéa sans modification

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Art. premier bis

Après le cinquième alinéa (2°) de l'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :

« 2° bis : La proportion de musique consacrée à de nouveaux artistes français et francophones et à des oeuvres d'auteurs français que les services de radiodiffusion sonore sont tenus de diffuser dans leurs programmes ; »

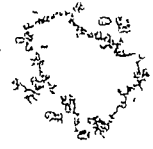
Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Alinéa sans modification

Art. premier bis

« 2° bis : La proportion d'oeuvres musicales créées ou interprétées par des auteurs et des artistes français ou francophones, en particulier contemporains que les ... leurs programmes ; »

Propositions de commission



Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Art. premier bis

Sans modification



Imprimé au Sénat

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la commission
.....	Articles 2 à 4 Conformes
Intitulé	Intitulé	Intitulé	Intitulé	Intitulé
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.	Alinéa sans modification	Projet de loi modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.	Sans modification	Sans modification