

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires culturelles, sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, complétant la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision,

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Henri Cailla-
vet, Michel Miroudot, Jean Sauvage, Charles Pasqua, vice-présidents ; Pierre Bouneau,
Jacques Habert, Paul Séramy, Maurice Véryllon, James Marson, secrétaires ; Jean de
Bagneux, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Boyer-Andrivet,
Michel Caldaguès, Gabriel Calmels, Jacques Carat, Adolphe Chauvin, Charles Durand,
Charles Ferrant, Maurice Fontaine, Louis de la Forest, Claude Fuzier, Mme Brigitte
Gros, MM. Robert Guillaume, Bernard Hugo, Robert Lacoste, Christian de la Malène,
Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Roger Moreau, Dominique Pado,
Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy
Schmaus, Franck Sérusclat, Georges Spénale, Pierre-Christian Taltinger, René Tinant,
Edmond Valcin, Pierre Vallon, Frédéric Wirth.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 250, 315 et in-8° 24.
Sénat : 404 (1977-1978).

Radiodiffusion-télévision. — Monopoles - Peines.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE :	
I. — Historique du monopole de la radiodiffusion	4
L'article 85 de la loi du 30 juin 1923	4
L'article 2 de la loi du 3 juillet 1972	4
II. — Le projet de loi : un problème juridique simple	5
L'arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 7 mai 1978	5
L' <i>opinio juris</i> divisée	5
Le renforcement du monopole	6
III. — L'aménagement du monopole : un problème politique complexe ...	9
Quels changements apporter ?	9
L'évolution des techniques	9
La décentralisation du service public	10
IV. — Décisions de la Commission des Affaires culturelles	11
Un amendement portant amnistie des infractions et des condam- nations en relation avec la violation du monopole	11
L'organisation d'une mission d'information sur les radios	11
La reprise du dialogue avec le Gouvernement en avril 1979	12
<i>La commission donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi</i>	12
DEUXIÈME PARTIE. — Examen par la commission	13
I. — Audition de M. Jean-Philippe Lecat, Ministre de la Culture et de la Communication	13
L'exposé du Ministre	13
Les interventions des commissaires	13
Les réponses du Ministre	14
II. — Examen en commission du rapport	15
Adoption d'un amendement	15
Adoption du texte amendé	16
III. — Amendement présenté par la commission	16
IV. — Texte adopté par l'Assemblée nationale	17
V. — Annexe	19
Arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 5 mai 1978	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Il appartient à votre rapporteur de rappeler en préambule le jugement d'un homme de métier particulièrement compétent, M. Georges Suffert, qui a écrit :

« Le temps du monde fini est passé. Dans un peu plus d'une année, à l'automne de 1979, s'ouvrira à Genève une conférence mondiale chargée de répartir les longueurs d'ondes nécessaires aux dizaines de millions d'émetteurs de radio et de télévision qui parsèment le globe et désormais l'espace grâce aux satellites. »

Hélas, il n'est pas vrai qu'il y a de la place là-haut. Ce n'est plus tout à fait vrai. Bien au contraire. En matière de télécommunications, la situation, paradoxalement, ressemble à celle du métropolitain de Paris vers 19 heures. Il y a encombrement. Et cela va poser des problèmes de toute nature, d'autant plus que ces problèmes risquent de déborder la conscience qu'en ont les ingénieurs. Puisqu'il y a rareté, il va falloir engager des choix politiques. Et mieux vaut s'en aviser maintenant que lorsqu'il sera trop tard.

PREMIÈRE PARTIE

I. — HISTORIQUE DU MONOPOLE DE LA RADIODIFFUSION

Il faut remonter à 1923 pour trouver une trace du monopole attribué au service de la radiodiffusion. *L'article 85 de la loi de finances du 30 juin 1923* étendait les dispositions du monopole en matière de transmission télégraphique contenues dans le *décret-loi du 27 décembre 1852* à « l'émission et à la réception des signaux radio-électriques de toute nature ».

Ce monopole n'excluait pas alors la possibilité d'autoriser des stations d'émissions privées, et durant cette période, un certain nombre de stations de radio se développeront en dehors de l'Etat (Radio-Paris, Radio-Toulouse, etc.).

C'est avec l'*ordonnance n° 45-472 du 23 mars 1945* que le monopole prendra la forme qu'on connaît aujourd'hui. Les autorisations d'émettre accordées aux stations privées seront révoquées, et les dispositions relatives à l'exploitation de postes privés seront abrogées.

Pour protéger le principe du monopole, les infractions peuvent entraîner des sanctions sur la base de l'article L. 39 du Code des PTT.

Ce dispositif sera maintenu par différents textes jusqu'à nos jours.

L'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, reprise par le statut de l'ORTF de 1964, donnait une définition précise du contenu du monopole.

Cette liste sera reprise par la *loi n° 72-753 du 3 juillet 1972* portant statut de la radiodiffusion-télévision toujours en vigueur à l'article 2.

Il est en effet disposé que le monopole a pour objet :

- de définir les programmes destinés à être diffusés au public ou à certaines catégories de public ;
- de les diffuser par tous les procédés de télécommunication ;
- d'organiser, de constituer, d'exploiter et d'entretenir les réseaux et installations qui assurent cette diffusion.

L'ensemble de ces règles n'avait pas fait jusqu'ici de problème et les débats qui eurent lieu au cours des dernières années portèrent toujours sur les structures. Pourquoi dès lors ce projet de loi a-t-il été déposé ?

II. — LE PROJET DE LOI : UN PROBLEME JURIDIQUE SIMPLE

Ce projet vise à sanctionner avec une assez grande sévérité l'atteinte au monopole d'Etat de la radiodiffusion.

« Toute personne qui, en violation du monopole prévu par la présente loi, aura diffusé une émission de radiodiffusion ou de télévision sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une peine d'amende de 10 000 à 100 000 F. En cas de condamnation, le tribunal prononcera la confiscation des installations et des matériels. »

L'arrêt de la cour de Montpellier (7 mai 1978) que la séparation des pouvoirs nous interdit de commenter, rendu en faveur d'une radio locale, à savoir Radio Fil bleu, a provoqué une situation que nous pouvons qualifier de « non-droit ». Cet arrêt ne déclarait-il pas qu'aucune sanction juridique n'est applicable à l'encontre de ceux qui enfreignent le monopole ? En effet, d'après les magistrats, l'article L. 39 du Code des postes et télécommunications qui punit d'un mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 600 F à 36 000 F quiconque transmet sans autorisation des signaux d'un lieu à un autre, soit à l'aide d'appareils de télécommunications, soit par tout autre moyen, ne s'applique pas aux émissions de radiodiffusion. La diffusion ne saurait être comparée à une transmission (voir en annexe le texte de l'arrêt rendu par la cour).

En revanche, d'autres décisions ont condamné les auteurs de diffusion radiophonique. Ces juges pensent, de leur côté, que le monopole, confirmé par la loi de 1974, ne doit pas heurter la liberté d'expression proclamée par la Convention européenne des Droits de l'Homme et pas davantage par la Déclaration des Droits de l'Homme incluse dans le préambule de notre Constitution. Ils admettent que le moyen technique est seul en cause et que ce dernier ne contredit pas l'article 39 du Code des télécommunications. Ainsi, pour eux, les textes actuels ne s'opposent pas à ladite convention européenne et à toute autre.

Dans ces conditions, n'ayant pas à apprécier le bien-fondé du monopole, ces juges se sont trouvés obligés à l'appliquer. Ils ont sanctionné les coupables.

En présence de deux thèses aussi opposées, il faut trancher. Désormais, si le Parlement vote le projet qui lui est soumis, tout alors sera clair. La justice pourra passer. La condamnation sera rendue sans discussion.

Votre rapporteur ne veut pas appuyer le trait. Toutefois, constatons que, par l'ouverture de ce débat et par ce texte le Gouvernement entend proclamer la suprématie du monopole.

M. Raymond Barre, le 7 juin, avait d'ailleurs été le porte-parole de cette concession lorsqu'il affirmait que les radios libres recouvriraient tous les intérêts particuliers et ne pouvaient sans inconvénient majeur être multipliées à l'exemple de l'Italie.

Ainsi, *le projet verrouille le monopole*. Toutefois, certains propos du Ministre de la Culture et de la Communication chargé de défendre le projet devant le Parlement laissent entendre que la discussion n'est pas close définitivement, qu'un dialogue éventuel reste possible afin de parvenir à dégager une politique globale de la communication.

Votre rapporteur comprend une semblable conduite, n'osant pas supposer que cette dernière cacherait une habileté de technique parlementaire.

Bref, il croit à la bonne foi du Gouvernement.

D'une part, les progrès techniques — satellites, câbles, vidéo-cassettes, transistors, miniaturisations, etc. — font que le monopole de la programmation ne pourra pas être indéfiniment sauvegardé sans même parler des atteintes que le pouvoir lui a portées en autorisant par une convention internationale l'installation à Roumoules d'un émetteur « étranger ». D'autre part, le besoin d'information ou mieux le souci d'expression locale se révèle aigu dans une fin de siècle ô combien paradoxale, savoir la surinformation collective et la solitude individuelle !

Qu'ajouter, sinon que le monopole est encore harcelé, compromis par les émissions des postes commerciaux périphériques qui touchent par jour près de vingt-cinq millions d'auditeurs.

Votre rapporteur souhaite formuler sur le sujet particulier de cette appétence de liberté trois brèves remarques.

Préalablement cependant, rappelons que nous devons nous défier des erreurs de sémantique : une radio pirate n'est pas nécessairement indépendante et la radio d'Etat n'est pas obligatoirement en contradiction avec la liberté d'expression personnelle.

a) Les partisans d'une société pluraliste portent compréhension aux initiatives des pionniers des radios locales appelées parfois « radios de mansardes ». Au demeurant, nous pouvons concevoir des radios totalement libres d'émettre et de programmer.

Dans cette perspective, il ne faudrait pas évidemment oublier délibérément les contraintes techniques dues au faible nombre de

fréquence d'émissions. Le spectre de fréquence radio-électrique, classée par l'ONU ressource naturelle limitée, est actuellement exploité par quatre milliards d'individus.

Qu'en sera-t-il demain lorsque l'Asie, l'Afrique noire, l'Amérique du Sud par exemple seront demandeurs ?

Nous savons déjà en posant simplement cette question que les radios dites indépendantes seront inéluctablement des radios sur modulation de fréquence ne pouvant émettre que grâce à des émetteurs de faible puissance pour irriguer des aires très limitées.

Les obstacles à surmonter sont considérables au point que parfois les interférences peuvent mettre en danger jusqu'au choix des auditeurs et jusqu'à la sécurité aérienne.

Nous omettons trop souvent de souligner que la radio et la télévision ne sont pas seules à utiliser les fréquences.

Il y a la radio navigation, la radio téléphonie des médecins, de la police, de la défense nationale, les radios phares, les systèmes spatiaux, les radios amateurs autorisées, etc. L'espace hélas est encombré.

Nous oublions ensuite de nous souvenir que si le coût initial de l'installation d'une radio est relativement peu élevé, en revanche, son fonctionnement reste assez onéreux.

L'exemple italien révèle les dangers d'une semblable conduite. Les radios locales, faute de complémentarité et d'organisation, apparaissent même comme un facteur de désagrégation, de flibuste ou d'accaparement mercantile.

b) A la lumière de l'expérience anglaise, nous pourrions admettre l'institution en France de radios concédées, c'est-à-dire déléguées à des personnes privées, financées soit par de la publicité, soit par des subventions ou par les deux à la fois, soit par des dotations particulières.

D'autres moyens restent possibles et concevables. L'Independent Broadcasting Authority délivre ainsi « des licences » d'émissions à des compagnies. Cette voie est séduisante. Néanmoins, la probité exige de rappeler, sans engager le fond, qu'en Grande-Bretagne existe un authentique consentement mutuel qui lie le Gouvernement au secteur privé. Dix-neuf radios locales ont été concédées après un accord sur le contenu des programmes (musique, nouvelles, informations locales, etc.) et sur la conception professionnelle mise en œuvre dans ces radios autonomes.

Ajoutons que la licence délivrée est toujours révocable et qu'elle doit être mise à exécution dès qu'elle est consentie.

c) Une troisième observation peut encore être formulée : celle de radios locales à financement public ou para-public. Par exemple, de semblables radios pourraient profiter de l'animation accordée par les collectivités, lesquelles participeraient à la gestion, à la programmation, à l'émission de bulletins municipaux, etc.

A priori, votre rapporteur confesse que ce projet serait peut-être acceptable si déjà l'expérience ne révélait d'après certains sondages que 80 % des auditeurs souhaitent pouvoir écouter « les grands postes », obligeant les industriels producteurs de postes à prérégler les récepteurs. Il est en effet tellement plus facile d'appuyer machinalement sur un bouton pour écouter son poste !

Telles sont les trois directions que pourraient prendre, dans la mesure où elles seraient acceptées par le Gouvernement, les radios libres.

Mais à la vérité, ceci n'est pas l'objet de ce rapport sur un projet qui se ramène, et doit se ramener, à l'étude d'une proposition législative tendant simplement à maîtriser une situation d'ordre juridique devenue maintenant incertaine.

III. — L'AMENAGEMENT DU MONOPOLE : UN PROBLEME POLITIQUE COMPLEXE

Même rétréci à des limites coercitives, le projet du Gouvernement provoque une réflexion naturelle qui engage la liberté. De fait, votre rapporteur affirme que le brouillage n'est pas une politique décente, digne d'une démocratie. Pour l'essentiel, celle-ci reste évidemment le système de la majorité, mais aussi celui de la défense des minorités. Or, chaque jour davantage, les hommes veulent communiquer, se concerter, dialoguer. La transmission ne doit pas se confondre avec les mêmes canaux ; en d'autres termes, se contenter d'aller de l'émetteur au récepteur. L'inverse également doit être admis. « Le citoyen habitant » a des droits particuliers. Il faut qu'il ait la faculté d'interpellation, reconnue dans son quartier, dans sa commune, dans son habitat naturel. Ou bien la radio habitante intéressera, c'est-à-dire traduira un besoin profond, et elle sera écoutée, ou bien elle débouchera sur le bavardage, l'insolite et parfois l'inutile, et personne alors ne l'écouterà sauf « les marginaux de la marginalité ».

Le Parlement a l'obligation de s'interroger sur les novations à apporter au monopole, novations consécutives à l'apparition du satellite qui bouleverse l'univers du son et des images au point qu'en 1985 une « ère » nouvelle surgira dans les télécommunications.

En soi, ce débat sur la radiodiffusion au plan des pénalités ne peut pas être exclusivement un élément de discussion sur la technique, bien que celle-ci détermine largement l'avenir. Il est une approche, une analyse sur l'une des formes de blocage de la société moderne, une analyse sur les mœurs, une analyse sur le culturel et sa diffusion. L'audio-visuel reste pleinement l'un des axes essentiels de l'évolution des temps modernes.

L'apparition de nouveaux média et leur progression quasi immédiate restent susceptibles de transformer le fondement des mœurs plus que ne l'a fait l'apparition de l'imprimerie au temps de Gutenberg ou la conquête du cosmos par quelques pionniers audacieux. Le thème de notre destin s'identifie désormais à la confrontation des cultures, à leur fracturation, aux nouvelles maîtrises d'invention permanentes dont certaines portent en elles des potentialités aliénantes et d'autres libératrices.

D'aucuns ont affirmé, pour expliquer leur vote lors de la discussion à l'Assemblée Nationale, qu'une réplique particulière s'imposait au législateur. Ils ont suggéré, dans le cadre du monopole décentralisé, ou déconcentré, de généraliser des radios de « plus en plus locales », pointillistes, afin et de respecter la notion de service public garant de la liberté et de favoriser la prise de conscience locale facteur d'épanouissement équilibré.

Votre rapporteur pense que cette voie, digne de prospection intellectuelle, est saine, utile. Elle ne doit pas être rejetée.

Radio-France — son conseil d'administration et l'ensemble des personnels sont d'une rare qualité — a réalisé depuis quelque temps des « expériences » qui doivent être prolongées, soutenues et développées. Egalement, les efforts de FR 3 — seize stations régionales — méritent, à un autre plan, notre acquiescement. Pourquoi ne pas écrire que le particularisme de FIP exprime une recherche pleine de talent ? Cette ouverture apparaît convenable ainsi que celle des radios-vacances, etc. En bref, il faut que la décentralisation esquissée à l'occasion de ces trop rares réalisations soit amplifiée pour que Radio-France ait enfin une authentique localisation partout où apparaissent des sensibilités originales.

Cette tentative me paraît d'autant plus urgente que, sans parler de la miniaturisation des émetteurs, la télévision par câbles, la combinaison de la télévision et des programmes préenregistrés solliciteront vite la curiosité des citoyens, puis fixeront dangereusement leur choix.

Dans cette longue conquête, tantôt concurrente, tantôt complémentaire du son et de l'image, l'immense majorité des Français est successivement l'enjeu de cette aventure, l'actrice privilégiée mais aussi éventuellement la victime. Comprenons que les mass media ne se jugent pas en termes de pourcentage d'écoute, de rentabilité.

La radio et la télévision restent l'instrument exceptionnel de la culture et du divertissement.

Votre rapporteur n'ignore pas que cet immense débat n'a pas véritablement sa place à l'occasion de la discussion d'un projet focalisé. Néanmoins, il se devait, pour rester fidèle à la philosophie, à l'esprit de la discussion de la Commission des Affaires culturelles et exposer ses choix, de les rappeler.

IV. — DECISIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

Au demeurant, il a reçu mandat de déposer *un amendement*.

Cet amendement concerne l'amnistie. Le Sénat pourrait en effet, comme le lui propose sa Commission des Affaires culturelles, voter un texte d'amnistie au profit de ceux qui, par leur conduite, ont porté directement ou indirectement atteinte à l'autorité du monopole. Les infractions commises antérieurement à la promulgation du présent projet de loi seraient amnistiées qu'elles aient donné ou non lieu à des poursuites ainsi que les condamnations déjà prononcées. Le Gouvernement s'honorerait en soutenant cette initiative qui, en réalité, tend à accorder un véritable pardon au profit de citoyens épris d'indépendance mais dont la grande erreur est d'avoir confondu l'enthousiasme avec la liberté d'autrui.

Puisque ledit pardon reste enrichissant, *votre rapporteur fait de cette proposition, de cet article, au nom de la Commission des Affaires culturelles, la condition nécessaire du vote du projet gouvernemental.*

Votre commission avait envisagé de déposer un second amendement qui était une invitation pressante adressée au Gouvernement, pour que celui-ci dépose, avant le 1^{er} décembre 1978, un projet réglant le problème des radios dites libres, tout en organisant la décentralisation du monopole. L'enracinement de l'expression locale est profond. La radio locale s'explique par ce croisement inattendu du développement de la technique et des exigences de liberté et de culture des citoyens modernes.

Certes, par tout moyen, nous devons éviter l'anarchie, le « vagabondage hertzien » ou la prise de participation de l'argent ou d'un pouvoir.

Entre imposer au monopole, serait-il décentralisé, des tâches pour lesquelles il n'est pas préparé et vraisemblablement inapte et laisser l'incohérence diminuer la société française, il existe une voie moyenne que le Gouvernement a le devoir de dégager en accord avec le Parlement dans l'intérêt de la nation.

Votre Commission des Affaires culturelles a renoncé dans la mesure où une telle injonction avait plus d'inconvénients que d'avantages.

D'une part, elle tombait sous le coup d'une irrecevabilité.

D'autre part, elle limitait dans le temps l'action du Gouvernement. Or, celui-ci doit pouvoir se trouver avec une certaine liberté de manœuvre pour la conférence de Genève de janvier 1979.

En outre, une date précise a toujours des effets psychologiques néfastes. Le « butoir » attendu comme un moment fatidique excite plus les passions qu'il n'appelle à réfléchir. Cela n'est pas, il faut le souligner, de bonne politique législative et de bonne politique tout court.

Cela dit, votre commission ne renonce pas à l'objectif qu'elle s'assignait en proposant cet amendement. Elle entreprendra au cours de la session d'automne un travail approfondi et remettra au Gouvernement ses conclusions pour que, à la session d'avril 1979, un débat soit engagé qui doit conduire à tracer les lignes d'une action politique de l'audiovisuel.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires culturelles vous demande d'adopter, ainsi amendé, le présent projet de loi.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN PAR LA COMMISSION

I. — Audition de M. Jean-Philippe Lecat, Ministre de la Culture et de la Communication.

La Commission des Affaires culturelles s'est réunie le mardi 20 juin 1978 sous la présidence de son président, M. *Léon Eeckhoutte*, pour entendre M. Jean-Philippe Lecat, Ministre de la Culture et de la Communication, sur le projet de loi n° 404 (1977-1978), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, complétant la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision.

Le Ministre a indiqué en introduction les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à déposer rapidement un projet de loi, en particulier l'arrêt de la cour d'appel de Montpellier qui était la source de graves problèmes.

Ce faisant, M. Lecat a aussitôt indiqué que la préoccupation immédiate d'assurer effectivement le respect du monopole de la radiodiffusion n'empêcherait pas le Gouvernement de poursuivre une réflexion de concert avec le Parlement dans quatre directions : pluralisme, création, qualité et décentralisation du service public.

Abordant l'analyse du projet de loi, le Ministre a souligné qu'il comptait demander au Sénat un vote qui permettrait de confirmer l'existence du monopole et de ménager ainsi l'avenir, la protection du monopole étant le préalable à toute définition ultérieure d'une politique de l'audiovisuel.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. *Carat* a relevé que la position du Gouvernement n'était pas exempte d'ambiguïtés. Ainsi, à côté de l'affirmation de son principe, il a laissé violer le monopole en autorisant l'implantation de l'émetteur de Roumoule et plus généralement en laissant se développer les radios périphériques.

Le Gouvernement n'offre pas d'autres solutions que le vote d'un texte répressif alors qu'une infinité de problèmes demeurent sans solution à commencer par la satisfaction de réels besoins

d'expression en décentralisant le service public, mais aussi le développement de techniques nouvelles comme la télédistribution ou encore l'organisation des compétences entre FR 3 et Radio-France.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste est très réservé sur le projet de loi.

M. Caillavet, rapporteur, a expliqué les motivations qui commandaient le dépôt d'un amendement portant amnistie. Il faut en effet accompagner le nécessaire renforcement du monopole d'une amnistie pour les infractions commises antérieurement, dans la mesure où la bonne foi de certains a pu être surprise. Il demande sur ce point des garanties car de l'acceptation de l'amnistie dépendra le vote positif du texte du projet.

Abordant les échéances du Gouvernement au niveau des négociations internationales, le rapporteur a considéré que c'était là un grave obstacle au dépôt d'un calendrier précis. Cependant, si un tel échéancier ne peut être arrêté à date fixe le Gouvernement peut-il prendre l'engagement, une fois les résultats de ces négociations internationales connues, et les travaux de réflexions préparatoires de la Commission des Affaires culturelles menés à bien, de venir devant le Sénat en avril 1979 reprendre le dialogue pour tracer les lignes d'action d'une politique de l'audiovisuel ?

Répondant aux intervenants, M. Lecat a indiqué que la position du groupe socialiste exprimée par M. Carat n'était pas fondamentalement différente de celle du Gouvernement, dans la mesure où ils ne remettaient pas en cause, ni l'un, ni l'autre, le service public et le maintien du monopole.

Le Ministre a ensuite accueilli favorablement l'esprit dans lequel s'inscrit la proposition de M. Caillavet. Cependant, pour des raisons évidentes, il demande de pouvoir consulter le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, avant de se prononcer.

S'agissant des travaux qui devront être entrepris pour déterminer une politique d'ensemble de l'audiovisuel, M. Lecat s'est montré partisan d'une concertation approfondie avec le Parlement, et notamment avec la Commission des Affaires culturelles du Sénat. Il est disposé à contribuer à enrichir les consultations auxquelles il sera procédé et à donner toutes les facilités pour favoriser les travaux d'une mission d'information, si elle venait à être constituée. C'est ensuite seulement, au vu des conclusions que le Sénat présenterait, que des initiatives pourraient être prises et notamment l'élaboration d'une politique d'ensemble des médias.

II. — Examen du rapport.

La commission s'est réunie le mercredi 21 juin 1978 sous la présidence de *M. Léon Eeckhoutte*, président, pour entendre le rapport de *M. Caillavet*.

Dans son exposé, le rapporteur a évoqué les raisons qui avaient amené le Gouvernement à déposer au cours de cette session le projet de loi.

Il a rappelé qu'il avait subordonné son acceptation du texte à l'adoption d'une amnistie en faveur des personnes poursuivies ou condamnées pour avoir violé le monopole de la radiodiffusion.

Après que *M. Valcin* eut fait quelques réserves sur l'étendue de l'amnistie, la commission a adopté à l'unanimité l'amendement présenté par *M. Caillavet*.

Le rapporteur a ensuite rappelé qu'il était difficile d'engager le Gouvernement à déposer dans un délai strict un texte qui réglerait des problèmes posés par le développement de la radio.

En revanche, la Commission des Affaires culturelles pourrait entreprendre, dans le cadre d'une mission d'information, les travaux nécessaires à la préparation d'un texte de nature à déterminer la politique à suivre dans le domaine de l'audiovisuel, pour que le 2 avril 1979, le Gouvernement, comme il s'y est engagé, vienne devant le Sénat et engage avec lui un dialogue ouvrant sur des propositions constructives.

M. le président Eeckhoutte a indiqué que cette mission pour qu'elle puisse effectivement mener à bien sa tâche devrait pouvoir disposer de moyens accrus en personnel, dans la mesure où le personnel actuel sera normalement absorbé au cours de la session d'automne par l'examen de la loi de finances. Sous réserve que cette condition soit remplie, il demande aux commissaires de réfléchir sur l'opportunité de la décision de constituer cette mission et renvoie son adoption à une séance ultérieure.

M. Sérusclat indique que le texte du projet, dans la mesure où il accroît la répression, ne recueille pas ses suffrages. Pour cette raison, il s'abstiendra.

M. Schmaus se déclare favorable à l'amnistie, qu'il a d'ailleurs votée, mais son hostilité au texte demeure, dans la mesure où il ne répond pas aux exigences du moment ainsi qu'aux aspirations démocratiques qui se manifestent dans le pays.

M. Sauvage s'est déclaré favorable au texte dans la mesure où celui-ci résultait d'une situation juridique ambiguë et donc dangereuse.

M. Taittinger s'est déclaré satisfait de l'adjonction à un texte réaffirmant le principe du monopole d'un amendement portant amnistie.

L'ensemble du projet de loi, ainsi amendé, a été adopté.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Amendement : Après l'article unique, ajouter un article additionnel premier *bis* nouveau ainsi rédigé :

Sont amnistiées, les condamnations prononcées en relation avec la violation du monopole de la radiodiffusion prévu par les lois n° 72-753 du 3 juillet 1972 et n° 74-606 du 7 août 1974 ainsi que les infractions commises antérieurement à la promulgation de la présente loi, en violation dudit monopole qu'elles aient ou non donné lieu à des poursuites.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Il est ajouté à la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision un article 33 *bis* ainsi conçu :

Art. 33 bis. — Toute personne qui, en violation du monopole prévu par la présente loi, aura diffusé une émission de radiodiffusion ou de télévision sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 10 000 F à 100 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de condamnation, le tribunal prononcera la confiscation des installations et appareils. »

ANNEXE

ARRET DE LA CHAMBRE D'ACCUSATION DE LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER (5 mai 1978)

(Extraits.)

Attendu que l'ordonnance de non-lieu du magistrat instructeur se fonde d'une part sur les dispositions de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales publiées par le décret du 3 mai 1974 ;

Attendu que ledit article dans son premier paragraphe dispose que « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière » ;

Attendu que ledit texte ajoute que le droit à la liberté d'expression n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisations ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 10, l'exercice desdites libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions restrictives ou sanctions ;

Attendu que les lois des 3 juillet 1972 et 7 août 1974 ont institué en faveur de l'Etat français un monopole ; (...)

.....

Attendu qu'il convient de souligner que les lois du 3 juillet 1972 et du 7 août 1974 ne prévoient aucune sanction pénale à l'encontre des contrevenants au régime du monopole.

Attendu que l'ordonnance déferée, constatant que le décret prévu par l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 pour déterminer les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des dérogations au monopole n'a pas été publié, en déduit que la loi du 7 août 1974 — dont l'article 34 a maintenu en vigueur ledit article 3 de la loi du 3 juillet 1972 — est plus restrictive en matière de liberté d'expression, de communication sous forme de radiodiffusion que la convention européenne susvisée ; que ladite convention régulièrement ratifiée par la France ayant une autorité supérieure à celle de la loi nationale française, le magistrat instructeur conclut que la loi du 7 août 1974 doit être écartée au profit du régime européen, c'est-à-dire un régime de liberté assorti de restrictions, formalités, conditions ou sanctions ;

Attendu que le décret prévu par l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 porte la date du 20 mars 1978 et a été publié au *Journal officiel* du 23 mars ;

.....

Attendu que si l'article 10 de la convention européenne stipule — premier paragraphe *in fine* — que les Etats peuvent soumettre les entreprises de radiodiffusion à un régime d'autorisation, la commission des Droits de l'homme estime que l'expression « autorisation » qui figure dans la convention ne saurait exclure un monopole d'Etat sur la télévision ;

Attendu que la commission devait ultérieurement indiquer dans une décision *Sacchi c/Italie* qu'elle ne serait pas disposée actuellement à maintenir purement et simplement son point de vue sans nouvel examen ;

.....

Attendu, en dernière analyse, que c'est à tort, en l'état de l'interprétation donnée par la commission européenne des Droits de l'homme à l'article 10 de la convention européenne, que l'ordonnance déferée a écarté l'application de la loi du 7 août 1974 ;

Attendu que ledit texte ne comportant aucune sanction, il échet de déterminer si les faits incriminés relèvent de l'article L. 39 du Code des postes et télécommunications visé dans les réquisitoires du ministère public ;

Attendu qu'il est constant que les émissions de radiodiffusion sont des émissions de signaux radio-électriques mais qu'il appartient à la cour de déterminer si les dispositions dudit article L. 39 sont applicables en l'espèce ;

Attendu qu'il convient de souligner que ledit texte fait partie intégrante du Code des postes et télécommunications qui a été promulgué par un décret du 12 mars 1962 portant révision du Code des postes télégraphes et téléphones ;

Attendu que l'article L. 39 fait partie du Livre II intitulé « Le service des télécommunications » ;

Attendu enfin que le chapitre premier du titre premier du Livre II est intitulé « Le monopole des télécommunications » ;

Or, attendu que les télécommunications et la radiodiffusion se distinguent par leur objet ;

Attendu, en effet, que l'article L. 32 du Code des postes et télécommunications dispose qu'on entend par télécommunication « toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fil optique, radio-électricité ou d'autres systèmes électromagnétiques », alors qu'aux termes de l'article premier de la loi du 7 août 1974, la radiodiffusion française « assume dans le cadre de sa compétence la mission de répondre aux besoins et aux aspirations de la population en ce qui concerne l'information, la communication, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation. Il a pour but de faire prévaloir dans ce domaine le souci exclusif des intérêts généraux de la collectivité ».

Attendu que si l'article L. 39 sanctionne les infractions au monopole de l'Administration des postes et télécommunications, il échet de déterminer la limite d'application du texte en recherchant si son application s'étend aux émissions de radiodiffusion ;

Attendu qu'il convient à cette fin d'user de la méthode téléologique qui par l'exégèse du texte détermine l'esprit de la loi — le but du législateur — sans toutefois pouvoir franchir la frontière que constitue la lettre de la loi ;

Attendu que le ministère public dans ses réquisitoires a visé ledit article L. 39 (...) ;

Attendu, sur le premier élément constitutif, que l'article L. 39, premier alinéa, dispose « quiconque sans autorisation », or attendu que tout texte pénal incluant comme élément constitutif d'une infraction un défaut d'autorisation présuppose — l'énoncer est un truisme — l'existence d'une autorisation, or attendu en l'espèce ainsi qu'il a été dit dans le présent arrêt, que si l'article 3 de la loi du 3 juillet 1972 prévoyait que des dérogations au monopole de la radiodiffusion-télévision française pourraient être accordées dans des conditions déterminées par décret, ledit décret n'étant pas promulgué à la date des faits incriminés puisqu'il porte la date du 20 mars 1978 ;

Attendu dès lors que si les pénalités de l'article L. 39 s'appliquent aux contrevenants de l'article L. 33 du même code qui dispose par la combinaison des premier et deuxième alinéas, qu'une émission ou réception de signaux radio-électriques de toute nature ne peut « être établie ou employée à la transmission de la correspondance que par le Ministère des Postes et Télécommunication » ou avec son autorisation, elle ne saurait être étendue aux émissions de radiodiffusion ;

Attendu, sur le deuxième élément constitutif, que l'article L. 39 précise « quiconque... transmet d'un lieu à un autre » ;

Attendu que les émissions de radiodiffusion ne sauraient être réputées transmises d'un lieu à un autre, que la diffusion est définie par le dictionnaire Littré comme « l'action de répandre » et que le rayon de diffusion, en l'espèce incriminée, s'étend, dans la province du Languedoc, sur une zone d'un rayon variant — selon le directeur régional de Télédiffusion de France — de vingt à trente kilomètres, et que l'émission ne saurait être réputée transmission d'un lieu à un autre — à l'effet de retenir l'infraction pénale réprimée par l'article L. 39 ;

Attendu dès lors que si les pénalités de l'article L. 39 répriment les infractions aux dispositions susvisées de l'article L. 33 lesquelles les subordonnent à une autorisation du Ministre des Postes l'émission ou la réception de signaux radioélectriques de toute nature pour la transmission de correspondance, elles ne sauraient être étendues à l'espèce actuelle ;

Attendu que l'intention du législateur est d'autant plus certaine qu'un texte nécessaire pour constituer l'infraction d'émission de signaux radioélectriques au sens de l'article L. 39 deux font défaut en matière d'émission de radiodiffusion ;

Mais, attendu qu'en appliquant au troisième élément constitutif la méthode téléologique qui s'attache à déterminer le but de la loi, la cour conclut que le législateur en étendant les entières dispositions de l'article L. 39 « aux émissions et réceptions de signaux radioélectriques de toute nature » n'a pas entendu réprimer non seulement les émissions de radiodiffusion mais encore les réceptions desdites émissions ;

Attendu, en effet, que si historiquement la réception d'émissions radiophoniques a pu être interdite, il est exclu que dans la société libérale actuelle le législateur ait voulu réprimer la réception d'émissions de radiodiffusion ;

Attendu que l'intention du législateur est d'autant plus certaine qu'un texte en date du 30 décembre 1967 interdit les émissions de radiodiffusion effectuées par des stations de nationalité française établies hors du territoire national mais destinées à être reçues en France ;

Or, attendu que ladite loi s'est limitée à sanctionner les responsables des stations de radiodiffusion mais n'a pas interdit la réception des émissions ;

Attendu dès lors sur le troisième élément constitutif que l'article L. 39 s'appliquant à l'émission et à la réception sans autorisation de signaux radioélectriques prévues à l'article L. 33 du même code ne sauraient être étendues à la radiodiffusion.

Attendu dès lors que se fondant tant sur l'économie de l'article L. 39 et de son contexte que sur l'intention du législateur, il échet d'exclure la radiodiffusion du champ de l'article L. 39 et ce par l'exégèse des trois éléments constitutifs de l'infraction prévus par l'article L. 39 *in fine* ;

.....
Attendu que si la loi du 7 août 1974 rappelle dans son article 2 le monopole de la radiodiffusion, elle n'édicte aucune sanction à l'encontre de ceux qui enfreignent ce monopole ;

Attendu dès lors qu'en l'absence d'un texte pénal il échet de décider que le principe de la légalité criminelle « *nullum crimen sine lege* » énoncé par l'article 4 du Code pénal en ces termes : « Nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils ne fussent commis », s'oppose au renvoi des intimés devant la juridiction répressive, le principe de la légalité criminelle, étant garant de la liberté individuelle ;

Attendu qu'il convient en dernière analyse de décider que le ministère public dans ses réquisitions a méconnu le sens et la portée de l'article L. 39 du Code des postes et télécommunications et en conséquence de confirmer en ses entières dispositions non contraires au présent arrêt l'ordonnance déferée ;

(Ordonnance de non-lieu confirmée ; Télévision de France déboutée de son action civile.)