

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982.

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, sur la **communication audiovisuelle**.

Par M. Charles PASQUA,

Sénateur.

TOME I (1^{re} partie)

EXPOSÉ GÉNÉRAL

ET EXAMEN DES ARTICLES PREMIER A 29 (titres premier et II).

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, *vice-présidents* ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, *secrétaires* ; M. Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Jean-François Legrand, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Klébert Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal, N...

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 754, 826 et in-8° 147.

Sénat : 335 (1981-1982).

Audiovisuel. — Chaînes de télévision et stations de radio - Cinéma - Comités régionaux de la communication audiovisuelle - Commission consultative de l'audiovisuel - Communication audiovisuelle - Conseil national de la communication audiovisuelle - Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle - Etablissement public de diffusion - Haute autorité de la communication audiovisuelle - Information - Institut national de la communication audiovisuelle - Mayotte - Monopole de l'Etat - Parlement - Programmes - Publicité - Radiodiffusion-télévision - Redevance - Régie française de publicité - Société française de production - Société nationale chargée de la production de documents audiovisuels - Sociétés nationales de programme - Sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision - Sociétés régionales de radiodiffusion-télévision - Sociétés territoriales de radiodiffusion-télévision - Télécommunications.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	9
I. — De saines lectures : les rapports du Sénat	11
1. <i>Un scepticisme éclairé par l'expérience</i>	11
a) Un pronostic réservé en 1974	11
b) Une analyse confirmée par l'événement	13
2. <i>La dénonciation des mythes</i>	14
a) La toute-puissance et le gaspillage	14
— La télévision créditée d'un effet politique irrésistible	14
— Le « gouffre financier » : la prodigalité des créateurs	16
b) L'audiovisuel déstabilisé par les mesures de redressement	19
— La manie des réformes ou l'avatar permanent du statut	19
— Chaque nouvelle charte perfectionne le camouflage du pouvoir ..	19
— L'obsession du temps d'antenne et les « minutages » tatillons ..	20
— Les forces politiques réclament des « créneaux libres »	20
— Le fantasme du « gouffre financier » incite à bloquer le montant de la redevance	21
II. — Des lectures instructives (suite)	22
1. <i>Un rapport cohérent : les réflexions de la commission Moinot</i>	22
2. <i>Un document enthousiaste : le rapport de l'Assemblée nationale</i>	23
Annonce du plan	24
CHAPITRE PREMIER. — LES QUALITÉS DU PROJET DE LOI	25
<i>Un magnifique exposé des motifs</i>	25
I. — Le présent projet résiste à la tentation régressive d'annuler les options de 1974	26
1. <i>Les rédacteurs auraient pu restaurer l'O.R.T.F. pour réunifier le service public</i>	26
— Une doctrine favorable au service public	26
— Le souvenir des critiques de 1974	26
2. <i>Le projet consacre la partition de l'O.R.T.F. et en prolonge le principe jusqu'à l'émission</i>	26
Un revirement doctrinal ?	27
a) La concertation a porté ses fruits	27
b) Le présent projet est soumis aux mêmes tendances évolutives que la loi de 1974	28
II. — La principale qualité du projet est son ambition globale : la loi s'efforce de régir le champ audiovisuel tout entier	30
1. <i>La loi de 1974 (dont le champ était trop restreint) appelait une loi complémentaire</i>	30
2. <i>Le présent projet tend à couvrir tout le champ audiovisuel</i>	36
— Il est significatif d'ailleurs que ce projet consacre l'analyse proposée proposée par M. Miroudot en 1974	36

	Pages
CHAPITRE II. — DOMINÉ PAR UNE VISION « STRUCTURALISTE », LE PROJET LAISSE EN BLANC LE PROGRAMME ET LA COMMUNICATION	38
<i>Une petite remarque sur l'élan vital ou la volonté de puissance</i>	38
I. — La réforme s'enferme dans une conception « structuraliste » traditionnelle mais dépassée	39
1. <i>L'obsession « institutionnaliste » domine les technocrates français</i>	39
a) Stéréotypes et grandeur romaine	39
b) Les inspireurs du texte sont des politiques et des technocrates	39
2. <i>Les structures ne sont pas l'essentiel</i>	39
a) Quand elles jouent un rôle, ce rôle risque d'être surtout négatif	40
b) En revanche, personne ne peut garantir qu'une institution soit bonne	40
3. <i>Les changements nécessaires étaient-ils d'ordre structurel ?</i>	40
II. — Une vision trop « institutionnelle » occulte les véritables buts d'une réforme : un programme de qualité et une communication pluraliste	42
1. <i>Un programme de qualité</i>	42
— Une observation préalable : la gestion dévore le programme	42
• Le programme méprisé	42
• Le programme sacrifié	43
• Le programme oublié	44
— Une autre remarque : défendre le programme ou les conditions de la qualité	44
a) La réforme ne porte pas sur la qualité de la production	45
b) Le projet de ne préoccupe pas de la qualité du produit	47
— Le programme doit être diversifié et français : sauvegardons notre identité	47
c) La vraie réforme est pour plus tard	48
2. <i>La réforme aurait dû instaurer une communication libre et pluraliste respectant l'équilibre des media et capable d'affronter le « défi » du futur</i>	49
a) Une communication libre, pluraliste et respectueuse des autres media	49
b) La réforme aurait dû préparer le « choc du futur » en favorisant un type de communication capable de faire face à l'explosion des techniques nouvelles	50
<i>Une vision hardiment prospective n'aurait-elle pas dû déceler l'essor des nouveaux media et le déclin corrélatif du service public qu'ils concurrenceront ?</i>	51
• La percée du magnétoscope et le développement des câbles	51
• La montée possible du « vidéogramme »	51
• La conséquence : un service public concurrencé et minorisé	52
— Le véritable enjeu est de gagner la bataille du programme	52
• Celle du matériel est déjà perdue	52
• La bataille essentielle, qui va commencer, est celle des programmes	52
• La France dispose d'atouts considérables	54
• Actuellement, la vente des produits français est faible	54
• Les services commerciaux des sociétés de programme ne sont pas assez dynamiques	54
<i>L'article 56 répond-il au défi du futur ?</i>	54

CHAPITRE III. — LES CONTRADICTIONS ET LES SILENCES DU PROJET	57
I. — Les contradictions entre fins et moyens. Les principes directeurs d'autonomie et de pluralisme ne trouvent pas dans ce projet une authentique traduction législative	58
1. <i>La Haute autorité : un faux-semblant, des risques et une occasion manquée</i>	58
a) Un mode de désignation contestable	58
— La fausse assimilation avec le Conseil constitutionnel	58
— Des missions très différentes	59
b) La nature inconnue de la Haute autorité	60
— Du temps libre pour quoi faire ?	60
— Le recours des grincheux	60
— Un pouvoir ambigu : le droit de regard sur la gestion du secteur public ?	60
c) Des pouvoirs amputés : un partage illogique de tutelle entre l'Etat et la Haute autorité prive cette instance de deux compétences capitales	61
— L'allocation des ressources demeure une prérogative gouvernementale	61
— La Haute autorité n'a qu'un pouvoir d'avis sur le cahier des charges	62
d) Ces contradictions constituent autant de risques de conflits	63
— La nomination des présidents-directeurs généraux	63
— Le respect du cahier des charges	64
e) L'occasion manquée d'un consensus général sur l'indépendance de l'audiovisuel	64
2. <i>Le service public décentralisé n'est pas la réponse adéquate au besoin de communication sociale rapprochée qui s'est fait jour</i>	66
• L'information de voisinage	66
• L'expression des minorités	66
a) Le renforcement du secteur public résulte d'un réflexe technocratique	67
b) La multiplication des antennes du secteur public n'est pas la solution appropriée	67
c) Cette décentralisation : un luxe inutile ?	67
II. — Le mutisme inexplicable du projet de loi sur les cahiers des charges et sur les ressources	69
1. <i>Le projet de loi fait l'impasse sur les cahiers des charges</i>	69
a) La loi serait au-dessus de ces détails	70
b) Le tout ou rien	70
2. <i>La grande inconnue du projet : le coût de la réforme ; une menace pour la presse écrite</i>	73
— Un chiffrage difficile	73
— Aucun calendrier dans le projet initial	73
— Mais l'Assemblée nationale est pressée	73
a) La réalisation complète de la décentralisation sera sûrement coûteuse	73
— La facture sera lourde	74
• Le coût des comités régionaux de la communication	74
• Les sociétés régionales de télévision	74
• Les sociétés régionales de radio	74
• Quelques indications encore	75
b) Une lourde menace pour la presse écrite ?	75
— Augmenter la redevance ?	75
— Recourir à la manne publicitaire ?	75
• La barre des 25 % est supprimée	76
• La publicité sur F.R.3 et les chaînes régionales	76
— Des justifications théoriques peu convaincantes	76

	Pages
— La réalité des risques : la presse quotidienne régionale en péril ..	77
— Les institutions et les organismes tels qu'ils résultent du projet de loi initial	79
— Les institutions et les organismes tels qu'ils résultent du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale	80
EXAMEN DES ARTICLES	81
TITRE PREMIER : PRINCIPES GÉNÉRAUX	83
Article premier : Proclamation de la liberté de la communication audiovisuelle. Définition de la notion de communication audiovisuelle	83
I. — Commentaire du texte du projet de loi	83
1° Une définition de la communication audiovisuelle est nécessaire	83
a) le monopole général des télécommunications	84
b) un démembrement du monopole des télécommunications	85
c) la réception des signaux hertziens	86
2° Analyse de la définition proposée	87
3° L'abolition du monopole de la radiodiffusion	88
II. — Position de l'Assemblée nationale	89
1° La proclamation du premier alinéa	89
2° L'amendement du second alinéa	90
III. — Position de la Commission-Amendement	91
Article 2 : L'affirmation du droit à la communication audiovisuelle	92
I. — Commentaire du texte du projet de loi	92
II. — Position de l'Assemblée nationale	92
III. — Position de la Commission-Amendement	92
Article 2 bis : L'anonymat des choix dans la réception des programmes	93
I. — Position de l'Assemblée nationale	93
II. — Position de la Commission	94
Article 3 : Garantie fondamentale du pluralisme et de la liberté dans la communication audiovisuelle	94
I. — Commentaire du texte du projet de loi	94
II. — Position de l'Assemblée nationale	95
III. — Position de la Commission-Amendement	95
Article 4 : Droit de réponse dans les entreprises de communication audiovisuelle ..	96
I. — Commentaire du texte du projet de loi	96
II. — Position de l'Assemblée nationale	96
III. — Position de la Commission	96
Article 5 : Mission du service public de la radiodiffusion et de la télévision	97
I. — Commentaire du texte du projet de loi	97
II. — Position de l'Assemblée nationale	98
1° L'exaltation du service public	98
2° Les amendements de l'Assemblée nationale	99
II. — Position de la Commission-Amendements	99
Article additionnel après l'article 5 : Publication d'enquêtes	101

	Pages
Article 6 : Modes d'organisation du service public	101
I. — Commentaire du texte du projet de loi	101
II. — Position de l'Assemblée nationale	102
III. — Position de la Commission	102
Article 6 bis : Droit de réponse dans les entreprises de communication audiovisuelle ..	102
I. — Commentaire du texte du projet de loi	102
II. — Position de l'Assemblée nationale	104
III. — Position de la Commission-Amendements	104
Article 7 : Abolition du monopole de diffusion	106
I. — Commentaire du texte du projet de loi	106
II. — Position de l'Assemblée nationale	107
III. — Position de la Commission-Amendement	108
Article 8 : Abolition du monopole de la programmation	108
I. — Commentaire du texte du projet de loi	108
II. — Position de l'Assemblée nationale	109
III. — Position de la Commission	109
Article 9 : Abolition du monopole des équipements	109
I. — Commentaire du texte du projet de loi	109
II. — Position de l'Assemblée nationale	110
III. — Position de la Commission-Amendement	110
Article 9 bis : Accès des services de communication audiovisuelle aux infrastructures et installations	111
I. — Position de l'Assemblée nationale	111
II. — Position de la Commission	111
 TITRE II : LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE .	 112
 CHAPITRE PREMIER : La Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle	 112
Article 10 : Composition de la Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle.	112
I. — Commentaire du texte du projet de loi	112
II. — Position de l'Assemblée nationale	116
III. — Position de la Commission	116
IV. — Amendement de la Commission	117
Article 11 : Les missions de la délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle	117
I. — Commentaire du texte du projet de loi	117
II. — Position de l'Assemblée nationale	118
III. — Position de la Commission	119
IV. — Amendements de la Commission	120

	Pages
CHAPITRE II : La Haute autorité de la communication audiovisuelle	124
Article 12 : Institution d'une Haute autorité de la communication audiovisuelle	124
I. — Commentaire du texte du projet de loi	124
II. — Position de l'Assemblée nationale	126
III. — Position de la Commission	127
IV. — Amendement de la Commission	127
Article 12 bis : Mission générale de la Haute autorité	128
I. — Commentaire du texte du projet de loi	128
II. — Position de l'Assemblée nationale	128
III. — Position de la Commission	128
IV. — Amendement de la Commission	129
Article 13 : Les compétences générales de la Haute autorité	129
I. — Commentaire du texte du projet de loi	129
II. — Position de l'Assemblée nationale	130
III. — Position de la Commission	132
IV. — Amendements de la Commission	133
Article 13 bis : Les compétences de la Haute autorité en matière d'élaboration des cahiers des charges et de répartition des moyens financiers	134
I. — Commentaire du texte du projet de loi	134
II. — Position de l'Assemblée nationale	134
III. — Position de la Commission	134
IV. — Amendement de la Commission	135
Article additionnel après l'article 13 bis : Pouvoirs de nomination de la Haute autorité Amendement de la Commission	136
Article 14 : Compétence de la Haute autorité en matière d'autorisation de services privés locaux de communication	137
I. — Commentaire du texte du projet de loi	137
II. — Position de l'Assemblée nationale	137
III. — Position de la Commission	137
IV. — Amendement de la Commission	138
Article 15 : Compétence de la Haute autorité en matière de conciliation des conflits relatifs à la liberté de conscience	139
I. — Commentaire du texte du projet de loi	139
II. — Position de l'Assemblée nationale	139
III. — Position de la Commission	139
Article 16 : Compétence de la Haute autorité en matière de déontologie publicitaire .	140
I. — Commentaire du texte du projet de loi	140
II. — Position de l'Assemblée nationale	140
III. — Position de la Commission	141
IV. — Amendements de la Commission	141
Article 17 : Intervention de la Haute autorité auprès des sociétés nationales de programme pour le respect des obligations de service public et des cahiers des charges	142
I. — Commentaire du texte du projet de loi	142
II. — Position de l'Assemblée nationale	142

	Pages
III. — Position de la Commission	144
IV. — Amendement de la Commission	145
Article 18 : Représentation internationale de service public de l'audiovisuel	145
I. — Commentaire du texte du projet de loi	145
II. — Position de l'Assemblée nationale	145
III. — Position de la Commission	145
IV. — Amendement de la Commission	146
Article 19 : Rapport annuel de la Haute autorité	146
I. — Commentaire du texte du projet de loi	146
II. — Position de l'Assemblée nationale	146
III. — Position de la Commission	146
IV. — Amendement de la Commission	147
Article 20 : Nombre, désignation, durée du mandat et remplacement des membres de la Haute autorité	147
I. — Commentaire du texte du projet de loi	147
II. — Position de l'Assemblée nationale	148
III. — Position de la Commission	148
IV. — Amendement de la Commission	149
Article 21 : Régime des incompatibilités applicables aux membres de la Haute autorité	151
I. — Commentaire du texte du projet de loi	151
II. — Position de l'Assemblée nationale	152
III. — Position de la Commission	152
IV. — Amendements de la Commission	152
Article 22 : Interdiction de tout emploi rémunéré avec la fonction de membres de la Haute autorité	153
I. — Commentaire du texte du projet de loi	153
II. — Position de l'Assemblée nationale	153
III. — Position de la Commission	153
IV. — Amendement de la Commission	154
Article 23 : Organisation et gestion financière des services de la Haute autorité	154
I. — Commentaire du texte du projet de loi	154
II. — Position de l'Assemblée nationale	155
III. — Position de la Commission	155
Article 24 : Notification, mise en œuvre et entrée en vigueur des actes, décisions et recommandations de la Haute autorité	156
I. — Commentaire du texte du projet de loi	156
II. — Position de l'Assemblée nationale	156
III. — Position de la Commission	156
IV. — Amendement de la Commission	157

	Pages
CHAPITRE III : Le Conseil national de la communication audiovisuelle	159
Article 25 : Institution et mission du Conseil national de la communication audiovisuelle	159
I. — Commentaire du texte du projet de loi	159
II. — Position de l'Assemblée nationale	159
III. — Position de la Commission	160
IV. — Amendements de la Commission	160
Article 26 : Composition et fonctionnement du Conseil national de la communication audiovisuelle	160
I. — Commentaire du texte du projet de loi	160
II. — Position de l'Assemblée nationale	161
III. — Position de la Commission	161
IV. — Amendements de la Commission	162
CHAPITRE IV : Les comités régionaux de la communication audiovisuelle	163
Article 27 : Création de comités régionaux de la communication audiovisuelle	163
I. — Commentaire du texte du projet de loi	163
II. — Position de l'Assemblée nationale	163
III. — Position de la Commission	164
Article 28 : Mission des comités régionaux de la communication	164
I. — Commentaire du texte du projet de loi	164
II. — Position de l'Assemblée nationale	165
III. — Position de la Commission	165
IV. — Amendements de la Commission	165
Article 29 : Composition et règle de fonctionnement des comités régionaux	166
I. — Commentaire du texte du projet de loi	166
II. — Position de l'Assemblée nationale	166
III. — Position de la Commission	167
IV. — Amendements de la Commission	167



« Tout ceci nous vise au cerveau. Il faudra bientôt construire des cloîtres rigoureusement isolés où, ni les feuilles, ni les ondes n'entreront... On y méprisera la vitesse, le nombre, les effets de masse, de surprise, de contraste, de répétition, de nouveauté et de crédulité. C'est là qu'à certains jours on ira, à travers les grilles, considérer quelques spécimens d'hommes libres. »

PAUL VALÉRY.

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Il serait difficile au Sénat de ne pas mériter son titre de « *Chambre de réflexion* ».

Le Gouvernement nous invite, une fois de plus, à fixer la charte de l'audiovisuel. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la Haute Assemblée n'est pas prise au dépourvu et que nous ne découvrons pas le sujet. La plupart d'entre nous ont déjà vu passer deux, trois, sinon quatre statuts ; et voici que nous en débattons une fois encore.

Oui, la « *Chambre de réflexion* » a beaucoup réfléchi. Elle n'a d'ailleurs pas gardé ses réflexions pour elle. Il nous semble qu'elle les a largement fait connaître. En pure perte ! Je renonce à citer tous les rapports que notre Assemblée a publiés sur l'audiovisuel, multipliant en vain critiques, conseils et mises en garde : une commission de contrôle, en 1967, présidée par M. Dailly ; en 1971, une mission d'information animée par M. Caillavet, qui, sous la plume de M. Diligent, a rendu son rapport en 1972, sur la régularité de la gestion de l'O.R.T.F. et sur la « *publicité parallèle* » ; un rapport d'information, le 6 avril 1978, par M. Caillavet au nom d'un groupe de travail sur la qualité des programmes et de la création ; une commission d'enquête, présidée par M. Miroudot, qui a rendu le 6 juin 1979 son rapport, établi par M. Cluzel, sur les conditions financières dans lesquelles sont produits les programmes...

Nous pourrions nous prendre pour des experts infaillibles si un certain désabusement, devant le peu d'effet de nos conseils, ne nous gardait de l'autosatisfaction !

Comme le soulignait M. Miroudot dans son rapport — un de plus ! — sur le *statut de 1974*, le Sénat avait par deux fois en dix ans (en 1964 et 1972) prédit que les chartes proposées par le Gouvernement n'étaient pas bonnes et qu'elles ne seraient pas viables. Le Sénat les a d'ailleurs rejetées. Pourquoi ces deux refus ? Pourquoi le Sénat était-il si sceptique devant les chances d'avenir du projet gouvernemental ? C'est parce qu'il avait décelé une contradiction flagrante entre les *objectifs* assignés à la réforme et les *moyens* choisis pour les atteindre.

Les buts avancés par le Gouvernement ne pouvaient que recueillir nos suffrages ; ils sont d'ailleurs toujours les mêmes : « insuffler l'esprit de responsabilité, faire en sorte que les intérêts particuliers s'effacent devant l'intérêt général, protéger le système audiovisuel des abus du pouvoir, faire assurer son impartialité par un organisme dont la composition garantisse l'objectivité et la sérénité... Bref, donner au système, par rapport à l'Etat et au sein de la nation, une place qui soit digne d'une démocratie et digne de la France ». Tout cela est très beau.

Malheureusement, le Gouvernement commettait chaque fois la même erreur qui consistait à chercher le changement dans le bouleversement des *structures*. M. Miroudot notait sur ce point : « C'est une erreur funeste à laquelle il semble qu'un Gouvernement ait du mal à échapper. *La radiodiffusion et la télévision sont un service public que l'on améliore pas en ne changeant que les structures.* »

*
**

Inlassablement persévérante, la Haute Assemblée n'a cessé de dire et de redire, en pure perte, quels principes devaient guider la communication et le service public de l'audiovisuel.

Le nouveau Gouvernement nous a-t-il entendus ? Retrouverons-nous dans le présent projet les conseils que nous avons prodigués ? Je dirai plus, serons-nous même écoutés au cours du débat ? Le Ministre tiendra-t-il compte de nos amendements ? Permettez-moi d'en douter. La raison en est simple. J'y reviendrai. Quel qu'il soit, issu de la droite, du centre ou de la gauche, tout pouvoir regarde l'audiovisuel en général, et la télévision en particulier, comme une arme stratégique dont il serait naïf, dont il serait fou de se des-saisir.

*
**

I. — DE SAINES LECTURES : LES RAPPORTS DU SÉNAT

La chance est mince que le Gouvernement abuse de nos conseils et qu'il ait tiré parti des travaux du Sénat. Votre Rapporteur, lui, n'a pas manqué de reprendre tous ces rapports et d'en faire son profit.

1. UN SCEPTICISME ÉCLAIRÉ PAR L'EXPÉRIENCE

Le Sénat a longtemps refusé au Gouvernement le droit de percevoir la redevance, comme il a repoussé les statuts successifs de l'audio-visuel qu'on l'invitait à voter.

En 1974 toutefois, la Haute Assemblée a pour la première fois approuvé la charte qui lui était soumise. Nous avons mis en balance avantages et inconvénients.

— L'effort de décentralisation et d'autonomie, le principe de concurrence au sein du monopole, l'idée du « cahier des charges », la « clé » de répartition qui récompensait la qualité des programmes nous séduisent.

— En sens inverse, nous éprouvions des doutes devant « l'éclatement » total de l'Office, la disparition de tout centre d'impulsion, de coordination et d'harmonisation. Nous redoutions surtout les effets d'une concurrence effrénée liée aux sondages.

a) Un pronostic réservé en 1974.

Malgré bien des réserves, le Sénat a décidé que le projet de 1974 avait ses chances. Toutefois, nous étions fort sceptiques. Comme aperçu de nos réticences, je me bornerai à rappeler ce que notre Commission, sous la plume de M. Miroudot, notre Rapporteur, déclarait sur le principe d'*émulation* qui fonde le statut de 1974 :

« Votre Commission admet volontiers l'idée que l'*émulation* dans le sein même du monopole est un des stimulants indispensables. Une situation de monopole a, en effet, l'inconvénient de faire échapper les titulaires au risque de la comparaison. Le monopole peut endormir le sens de la créativité comme celui de la responsabilité. Le monopole n'entraîne pas nécessairement sclérose et gaspillage — telle n'est absolument pas notre pensée — mais le risque existe.

« Nous voulons bien croire que les responsables des futures unités seront soumis aux règles de la compétition. La société de production par exemple ne bénéficiera pas d'un droit de commande privilégié. Dans *les conditions actuelles, le devis estimatif* d'un programme, le *devis corrigé*, le *coût réel* et la *décision d'engager définitivement la dépense* sont des *données presque déconnectées* les unes des autres. La *décision de programmer* est prise au vu d'un *devis estimatif* que vient quelques mois après infirmer totalement la dépense réelle. Le directeur des chaînes ne peut plus reculer ; même s'il renonçait à son programme, il serait tenu à des débours importants. A ce moment, sa décision n'est plus libre.

« Le système qui vous est proposé par le projet de loi contraindra les sociétés de programme et la société de production à entretenir *des rapports dénués de toute équivoque* puisqu'ils seront fondés sur des *contrats commerciaux précis*. La société de production sera tenue de respecter les engagements qu'elle aura contractés et ne pourra faire supporter par la société de programme des dépassements de dépenses. De plus, la société de programme pourra mettre en concurrence les sociétés privées et la société d'Etat.

« Quant aux sociétés de télévision, l'émulation devrait, en théorie du moins, les pousser à se distinguer, à se donner une image de marque meilleure que celle des autres. Tels sont les *avantages* que l'on peut espérer du système proposé par le Gouvernement. »

*
**

« Votre Rapporteur et votre Commission, toutefois, ne voient pas que cet aspect des choses. La concurrence a également des *inconvenients*, dont il ne nous est pas parlé, mais sur lesquels il faut maintenant porter l'attention. Quelles sont, sur ce sujet, nos réflexions et nos inquiétudes ?

« La concurrence en matière de programmes de télévision n'est pas chose nouvelle. Il suffit de regarder hors de nos frontières pour observer des résultats et tirer des conclusions. *Il ne s'agit pas d'hypothèses mais bien d'expériences*. Si l'on en juge d'après le cas des radiodiffusions et télévisions étrangères qui entrent en compétition pour tirer leurs ressources de la publicité, le plus clair résultat de leur concurrence est la *course aux sondages* et la *chute de la qualité des émissions*. Rien ne nous assure que la *décadence des programmes de télévision* qui a été constatée aux Etats-Unis, par exemple, ne se produise pas en France. Les motifs de la dégradation de la télévision américaine ont été analysés aux Etats-Unis même : la cause fondamentale en est bien connue, c'est la tyrannie des sondages. Les annonceurs qui, aux Etats-Unis, paient les émissions en contre-

partie de la publicité de marque obligent la direction des chaînes à favoriser automatiquement les émissions qui ont l'indice d'écoute le plus élevé. Aucune autre considération ne prévaut contre cet impitoyable classement des émissions selon leur degré de succès.

« En quinze ans, sous l'influence des impératifs de rentabilité liés à la publicité, la télévision américaine a vu son niveau s'abaisser au point de ne plus admettre sur le petit écran que trois ou quatre genres d'émissions bien définis par leur caractère stéréotypé (comique, violent, etc.).

« Voilà exactement le mal qu'il importe d'épargner à la télévision française. Or, le *projet de loi* actuel réunit, à un correctif près, les *conditions mêmes de cette dégradation*. Les ressources de deux des sociétés nationales de programme dépendront *en majeure partie* des recettes de *publicité*. La *durée totale* autorisée des spots publicitaires sera certes limitée, mais les *tarifs* seront libres. Les responsables des futures sociétés seront donc — *c'est la logique du système* — conduits, sinon contraints, à *rechercher la rentabilité maximale en recherchant la plus grande audience*. Et pour ce faire, ils ne manqueront pas d'appliquer une recette bien connue qui consistera à programmer systématiquement aux heures de plus grande écoute des émissions populaires dont hélas ! la qualité ne correspond pas exactement à ce que l'on peut attendre d'une émission de service public.

« Vous pardonnerez à votre Rapporteur de ne pas citer d'exemples ; ils sont dans tous les esprits. Peut-on reprocher aux responsables des futures chaînes d'adopter une telle politique ? Ils ne pourront pas faire autrement ; ils seront soumis à la *logique de la concurrence*. »

Il convenait de rappeler ces lignes.

Par leur minutie dans la critique, elles témoignent — il me semble — d'une remarquable liberté d'esprit au sein de la majorité de l'époque.

Et surtout, elles décrivent fort lucidement — et par avance — le mécanisme de dégradation du programme qui affectera le système de 1974.

b) Une analyse confirmée par l'événement.

Deux ans plus tard, le **Haut Conseil de l'audiovisuel**, critiquant vigoureusement l'action des sociétés de programme, confirmait notre analyse.

Les rapports Caillavet (1978) et Cluzel (1979) furent encore plus sévères.

Du rapport que M. Caillavet a rédigé au nom de la commission des Affaires culturelles sur la *qualité des programmes télévisés*, je détacherai juste quelques lignes qui jugent la loi de 1974 :

« On ne s'étonnera pas si nous parlons d'un échec partiel de cette loi. Les idées qui inspiraient le système mis en place étaient contestables. La réforme portait essentiellement sur les structures. Elle négligeait des données qui, à l'expérience, nous paraissent capitales :

« — les règles de programmation ;

« — la déontologie du service public ;

« — le volume financier et la mobilisation des crédits. »

Quant au rapport de M. Cluzel, il remporte le succès singulier d'être invoqué par le Rapporteur du présent projet à l'Assemblée nationale. Pour fustiger la loi de 1974, M. Schreiner recourt tout simplement au jugement que, dans notre enceinte, l'ancienne majorité portait sur elle-même !

Quel hommage rend cette citation au sens critique et à l'impartialité du Sénat !

2. LA DÉNONCIATION DES MYTHES

La lecture des rapports sénatoriaux montre que notre Assemblée s'efforce de faire justice de quelques clichés, préjugés et autres idées reçues, qui filtrent notre vue des choses et gouvernement, à notre insu, nos jugements.

Quels sont-ils ? J'en rappellerai deux :

a) *La toute-puisance et le gaspillage.*

— **La télévision est créditée d'un pouvoir politique irrésistible.**

● Assurément, ce mythe est né le jour où le général de Gaulle apparut en uniforme à la télévision pour briser, en quelques phrases, le putsch des généraux. C'était l'époque où la télévision se répandait rapidement ; le pays se couvrait d'antennes. Depuis, les hommes politiques sont fascinés par le petit écran.

● Le magnétisme des « étranges lucarnes » est extrapolé abusivement du *psychologique* au *politique*. Certes, il est difficile de résister à l'attrait de cette « fenêtre ouverte sur le monde ». L'obscurité environnante, une zone lumineuse polarisant et concentrant l'attention, ne sont-ce pas là les conditions mêmes de l'hypnotisme ?

Mais être irrésistible est une chose, gouverner le jugement en est une autre. Plaisir et option politique ne doivent pas se confondre.

- Ne confondons pas non plus *notoriété* et *influence*. En deux jours, il est vrai, le charmant visage d'une présentatrice, inconnue la veille, devient célèbre dans tout le pays. Nous accueillons cette nouvelle amie, comme une intime dans notre foyer. Quel rêve pour l'homme politique ! Il ne suffit toutefois pas de se montrer pour convaincre.

- La presse écrite constitue une caisse de résonance extraordinaire au moindre événement du petit monde télévisuel. Les journaux grossissent démesurément la plus infime fluctuation. L'énormité des répercussions est telle qu'elle peut parfois tout bloquer. Il est assurément plus facile de changer l'ambassadeur de France à Washington que de muter, à la télévision, un journaliste, du secteur économique, au secteur social.

Bref, quel que soit leur parti, les hommes politiques sont convaincus que l'audiovisuel est un appareil de propagande redoutable. Cette persuasion commune à la majorité et à l'opposition fait du contrôle de la télévision un des enjeux permanents de la lutte politique.

Les trompettes de la renommée nous abusent. *L'efficacité politique de la télévision est loin d'être prouvée*. Elle a probablement une action beaucoup moins décisive qu'on ne le croit. Il semblerait qu'elle ne crée pas les opinions, mais qu'elle les confirme.

Certains observateurs pensent que ce médium n'influencerait que les électeurs indécis et marginaux. On nous répondra que, s'il en est ainsi, la maîtrise des antennes garde son importance. Dans les compétitions électorales actuelles, il est précisément capital de conquérir la petite frange marginale d'électeurs dont l'opinion fait pencher la balance.

D'autres observateurs font remarquer que les 3 % d'électeurs qui changent d'avis sont peut-être ceux qui réfléchissent le plus ou que déterminent des raisons sur lesquelles la télévision est sans prise.

Quoi qu'il en soit, tant que la majorité et l'opposition se partageront à peu près également le corps électoral, la télévision sera considérée comme un atout décisif.

Ces réflexions (que j'emprunte à un rapport de notre Commission) sont empreintes d'un pessimisme qui se donne libre cours dans les lignes suivantes :

« Il faut bien dire qu'une mauvaise foi, en quelque sorte traditionnelle, affecte les attitudes et les déclarations relatives à la radio-télévision. Nous ne mettons pas en cause un parti politique plutôt qu'un autre ; c'est une attitude malheureusement trop répandue que de n'être pas totalement sincère à propos de ce service public. Ce

manque de netteté est déplorable. Toute réforme sérieuse implique un authentique changement d'esprit — aussi bien dans l'opposition que dans la majorité. Il est vain d'espérer la moindre amélioration tant que les arrière-pensées — des uns comme des autres — viseront la prise de contrôle politique du médium audiovisuel. »

Faut-il faire nôtre une philosophie aussi désabusée ?

— Le « gouffre financier » : la prodigalité des créateurs.

Ce mot de « créateurs » désignera, si l'on veut bien, les auteurs, producteurs délégués, réalisateurs et interprètes — les maîtres d'œuvre du programme (avec les journalistes). Bref, tous ceux qu'une expression célèbre, imagée et remarquablement injuste, traite de « saltimbanques ». Les gestionnaires et les « décideurs », gens sérieux — qui savent le prix de l'argent — sont qualifiés de « géomètres ».

● *Le gestionnaire a peur du créateur.*

A croire les « géomètres », les « saltimbanques » ne songeraient qu'à vider la caisse. Tout le mal vient de ces prodiges irresponsables. Il faut évaluer, compter, vérifier, surveiller, encadrer, planifier... Il n'y a donc jamais assez de géomètres pour contrôler les saltimbanques. Et les géomètres recrutent des géomètres.

● *Le gestionnaire contrôle le créateur.*

Les critiques formulées contre le manque de rigueur financière et le désordre dans la gestion aboutissent, en fait, à grossir le nombre des gestionnaires.

Résultat ? Il y a dix ans, le *rapport Chinaud* a mis en lumière la responsabilité dans les difficultés financières d'une introduction trop rapide de la *comptabilité analytique*.

Dans son désir d'user de méthodes modernes de gestion, l'O.R.T.F. avait le choix entre un système simple et un système complexe. Il avait choisi le second. « Pourquoi faire simple, quand on peut faire compliqué ! » Selon ce système, l'Office était divisé en centres de coût : un millier environ, un en moyenne pour quinze agents. Le dispositif a été mis en place en deux ou trois ans, alors qu'il eût fallu probablement deux ans de plus pour former convenablement, au maniement de cette comptabilité, le personnel de l'établissement. Accablés de formulaires complexes, les agents de l'Office ont transmis des données inexactes ou incomplètes à l'ordinateur. Les sommations comptables ont perdu toute signification, ce qui a empêché la direction de disposer au fur et à mesure de tous les éléments de la situation financière. L'Office a ainsi été victime des dangers bien connus d'une informatique trop rapide et mal digérée.

C'était le triomphe du « géomètre » ! L'idée de cette comptabilité analytique ne venait sûrement pas d'un saltimbanque !

● *Le gestionnaire supplante le créateur.*

Quant au nombre des « géomètres »... il n'y en a jamais eu autant et jamais autant de créateurs au chômage. L'évolution des chiffres est claire. Prolongeons les courbes : à la limite, les « géomètres » seraient seuls : ils se passeraient fort bien des « saltimbanques » et se contenteraient de diffuser des téléfilms américains de série B. Ils n'en sont pas là encore, mais avouons que c'est leur rêve !

*
**

Rappelons que chaque Français paie grosso modo 1 F par jour le droit de regarder trois chaînes. On avouera que ce n'est pas ruineux. Le même Français, qui juge excessif le montant de la redevance, oublie de calculer combien lui coûtent, au bout de l'an, les cinquante numéros de son hebdomadaire d'information sur les programmes (cette comparaison n'implique aucune critique à l'encontre du prix — très justifié — de cette presse spécialisée).

Le rapport établi en 1974 par M. Miroudot expliquait comment l'O.R.T.F. était entraîné, malgré lui, dans une situation financière insoluble qui n'était pas due aux folies du mécénat.

« *Le piège financier.* Il convient de rappeler que l'Office s'est trouvé en quelque sorte enfermé dans un piège redoutable. Le *contrat de programme* qui lie l'O.R.T.F. à l'Etat depuis le 29 octobre 1971 constitue le ressort même de ce piège. Le mécanisme est simple : il consiste à *bloquer en quelque sorte les ressources et à laisser grossir les dépenses au fil de l'inflation.* Afin de mieux tendre le ressort, il était *imposé à l'Office de réaliser des investissements importants ; il lui était interdit d'emprunter et il ne lui était accordé aucune subvention.*

« Le piège a même fonctionné beaucoup plus vite qu'il n'était prévu car le taux d'inflation a dépassé largement toutes les craintes.

« Lorsque l'Office établit son budget prévisionnel pour l'année suivante, *le choix des hypothèses de conjoncture n'est pas laissé à la responsabilité des dirigeants de l'Office.* Il est établi sur la base du *contrat de programme.* C'est le Gouvernement qui fixe le mode de calcul en fonder sur des *prévisions de prix* sans rapport avec la réalité. Qu'on en juge : le budget pour 1973 était calculé obligatoirement sur la base d'une hausse des prix dont le taux, selon les prévisions officielles du ministère des Finances, devait être de 3,5 %. En fait la hausse des prix a atteint 7 %. On devine que le volume des dépenses de l'Office s'en est trouvé très sérieux.

sement augmenté : d'où un déficit inévitable au compte des pertes et profits. Au lieu d'un « trou » de 7,2 millions de francs, c'est un déficit dix fois supérieur qui est apparu, imputable pour 55 millions de francs au simple alourdissement des coûts de fonctionnement.

« La tension résultant de l'adoption de bases de calcul erronées mais obligatoires est bien pire pour 1974. La hausse des prix, dans les prévisions officielles du ministère des Finances, devait être de 5,5 %. Elle sera probablement de 15 à 18 %. C'est dire que les *hypothèses économiques* sur lesquelles l'Office est contraint d'établir son budget *sont sans rapport avec l'évolution réelle de la conjoncture.*

« Ajoutons que l'Office subit une perte de recettes relativement importante du fait des *exonérations du paiement de la redevance.* Tout le monde ne s'accorde pas sur les chiffres. Disons, en gros, que plus de 600.000 *exonérations* sont accordées, ce qui correspond à une perte de recettse pour l'Office voisine de *80 millions de francs.*

« L'ordonnance de 1959 avait prévu le remboursement par l'Etat de cette perte de recettes. *L'Etat n'a jamais fait face à cette obligation de remboursement.*

« — Nous noterons également que l'O.R.T.F. est le seul service public de dimension nationale à ne recevoir *aucune subvention de l'Etat.* Les investissements considérables que représente l'installation des trois chaînes de télévision ont été prélevés sur le produit de la redevance. Aucune institution ayant des buts de caractère culturel ne vit sans subvention ou aide financière. La radiodiffusion-télévision, elle, rapporte à l'Etat. L'O.R.T.F. paie la T.V.A. sur le montant de la redevance.

« En outre, *la création de la troisième chaîne,* en particulier, a été imposée à l'Office alors que ses finances n'étaient pas réellement capables d'en supporter la charge.

« — On sait enfin que le principe du *remboursement intégral des services rendus à l'Etat par l'Office* n'a jamais été pleinement reconnu et que, par exemple, le ministère des Affaires étrangères ne participe que pour moitié environ à la prise en charge des dépenses exposées par la *Direction des affaires extérieures et de la coopération dans ses émissions vers l'étranger.*

« — L'O.R.T.F., enfin, n'a pas été autorisé à emprunter pour réaliser ses investissements, à la différence des entreprises nationales. »

b) *L'audiovisuel déstabilisé par les mesures de redressement.*

La télévision toute puissante ? La télévision ruineuse ? Panto-
cratique et coupable ? Au fond de ces croyances mythiques, dans
cet abus d'imputations fiduciaires, on reconnaîtra sans peine quelque
chose qui n'a rien à voir avec le rationnel, quelque chose qui relève
de la mentalité *magique*. Il n'est pas indifférent que l'audiovisuel
soit sujet — à la fois — de *fascination* et d'*exécration* : l'union de
ces contraintes caractérise et dénonce le *sacré* ; comme tel, l'audio-
visuel est adoré et haï, simultanément. Et inconciemment.

Quoi qu'il en soit, ces archétypes obsessionnels ne sont pas sans
conséquence. Ces mythes accusateurs perturbent l'audiovisuel. Pré-
textes complaisants, ils incitent le pouvoir à intervenir sans cesse
et à bouleverser la règle du jeu.

— *La manie des réformes ou l'avatar permanent du statut.*

Saisis par les démons de l'esprit expérimental, les gouvernements
successifs ont essayé toutes les formes de statut, tour à tour, comme
s'il était indispensable, à peine au pouvoir, de se faire la main sur
ce malheureux service public. Et ces chartes pouvaient sauter d'un
extrême à l'autre.

La réforme de 1974 faisait ainsi passer l'audiovisuel d'un sys-
tème totalement centralisé — quoique en état réel de décentralisation
« sauvage » — à un système « éclaté » dépourvu du moindre organe
de régulation.

— *Chaque nouvelle charte perfectionne le camouflage du
pouvoir.*

Sous prétexte de mieux garantir l'indépendance des organes
radio-télévisuels, le pouvoir propose de réformer les structures. Mais
le but réellement visé est de changer la règle du jeu, pour annuler
automatiquement toutes les positions acquises et le droit en vigueur.

La nouvelle loi votée, le Gouvernement est juridiquement en
droit de remplacer tout le monde et donc de mettre des hommes
sûrs aux postes clés. En conséquence, les structures sont périodi-
quement remises en cause.

Quant à l'indépendance réelle... l'Assemblée nationale a publié
sur le sujet un rapport stupéfiant — un rapport écrasant ! — pré-
senté, le 18 septembre 1979, par M. Claude Martin, au nom d'une
Commission d'enquête sur les conditions de l'information publique.

Ce rapport — unique en son genre — est constitué d'un *constat* réduit à deux phrases, assorti de **déclarations formulées par les groupes politiques**. Les deux phrases sont expéditives !

La Commission d'enquête « a estimé que les auditions et les investigations auxquelles elle avait procédé avaient fait clairement apparaître que l'information publique n'était pas satisfaisante.

« Il lui est apparu en particulier que l'indépendance et le pluralisme de l'information ne sont pas assurés, ce qui porte atteinte à la liberté d'expression. »

Les déclarations des groupes présentent l'analyse la plus cruelle qui soit du perfectionnement continu des techniques de camouflage qu'emploient les gouvernements en place, soucieux de garder la télévision sous leur emprise. La pression se fait de plus en plus détournée, de plus en plus subtile — et efficace !

Il est permis de regretter que le rapport Martin ait paru trois ans trop tôt ; car il eût pu enrichir et affiner son analyse, en scrutant la période la plus récente.

— *L'obsession des temps d'antenne et les « minutages » tatillons.*

Identiquement persuadées que la télévision est décisive, la majorité comme l'opposition conçoivent le débat politique en termes de *minutage*. Groupes et partis s'efforcent d'obtenir des durées favorables de passage sur les ondes. Ils se fixent l'esprit sur des règles *quantitatives* assurant, soit l'*égalité* des temps, soit une *proportionnalité* liée à l'importance des groupes. Tout cela relève probablement d'une illusion d'optique. L'égalité numérique des temps n'assure en rien l'égalité d'influence du message.

— *Les forces politiques réclament des « créneaux libres ».*

● Dans une émission ordinaire, l'homme politique ne choisit pas lui-même la part de ses propos qui passera sur l'antenne. Les journalistes, responsables de l'information, choisissent les extraits...

● Les forces politiques convoitent donc quelque chose d'assez différent : le « créneau libre ». Dans le temps imparti, le titulaire exclusif du créneau, responsable unique de l'émission, dit tout ce qu'il veut, sans risquer la moindre censure.

● Certaines dispositions du présent projet sont, pour des institutions telles que les conseils régionaux, l'occasion d'intervenir dans l'audiovisuel, en subventionnant les stations régionales. On peut s'attendre que certains conseils réclament un « créneau libre », en échange de leur soutien financier. Il n'est pas sûr qu'une telle exigence soit bien sage.

— *Le fantasme du « gouffre financier » incite à bloquer le montant de la redevance.*

Au cours de la dernière décennie, cette taxe n'a pas évolué au même rythme que les prix. Le retard du taux sur l'inflation n'a pas manqué de gêner sérieusement le système audiovisuel. Ajoutons que le Pouvoir — responsable de cette pénurie — y trouvait prétexte pour *critiquer la gestion* et proposer derechef une énième réforme des structures. Ce qui s'appelle boucler « un cercle vicieux ».

II. — DES LECTURES INSTRUCTIVES (suite)

Complétant l'instruction du dossier, votre Rapporteur n'a pas manqué de lire le rapport de la commission de réflexion présidée par M. Moinot, ni, bien sûr, celui qu'a établi la commission spéciale de l'Assemblée nationale.

1. UN RAPPORT COHÉRENT : LES RÉFLEXIONS DE LA COMMISSION MOINOT

Le grand mérite du rapport de M. Moinot est d'être logique. Il est vrai que les personnalités du groupe de réflexion étaient totalement libres de réfléchir, puisque libres de toute allégeance. La commission Moinot a donc échappé au péril qui guette les hommes au pouvoir. Pris entre l'idéalisme et l'électoratisme, les promesses et l'impossible, les partis s'en tirent en louvoyant entre les arrière-pensées. Les projets de loi en savent quelque chose.

La commission Moinot pouvait-elle d'emblée et sans réticence poser les questions suivantes :

— Qu'est-ce qui revient logiquement ou naturellement à l'Etat et à la *tutelle* ?

— Qu'est-ce qui doit relever des « *espaces de liberté* » ?

Dégagée de tout préjugé ou de tout intérêt politique, la commission pouvait chercher sereinement et logiquement à conjoindre les finalités et les moyens conséquents.

Je me permettrais tout au juste une petite malice. Notre collègue, M. Dominique Pado, a, plusieurs fois, relevé que les parlementaires avaient été mystérieusement écartés. D'où, sans doute, l'oubli singulier de la délégation parlementaire, dans le système proposé.

Sans doute fallait-il garder la commission Moinot pure de toute influence et atteinte politique, pour garantir la liberté d'esprit que j'ai dite.

Je me demanderai, en outre, si la logique du rapport Moinot, la belle ordonnance et la cohérence des mesures qu'il propose, n'ont pas constitué finalement un handicap pour la suite. Si nous en croyons la rumeur, il n'apparaît pas que, son rapport déposé, le Président Moinot ait été souvent consulté sur les grandes options du projet.

2. UN DOCUMENT ENTHOUSIASTE : LE RAPPORT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si votre Rapporteur avait conçu le moindre doute sur les ambitions du présent projet, sur les mobiles officiels et sur les motifs légitimes du Gouvernement, il l'aurait instantanément perdu en lisant le rapport qu'a élaboré la Commission spéciale de l'Assemblée nationale. Nous savions déjà tout ce que le Gouvernement veut que nous sachions : il s'en était d'ailleurs largement expliqué et le ministre de la Communication n'avait pas, que l'on sache, opté pour le mutisme.

Il est rare au Parlement — du moins au Sénat — qu'un Rapporteur soit aussi indulgent. Sans doute avons-nous, au Palais du Luxembourg, la mémoire un peu longue, l'expérience un peu chargée et la tradition plutôt sceptique, car nous avons tendance à multiplier les réserves et les mises en garde. Nous décelons les moindres faiblesses. Nous y mettons peut-être un peu trop d'obstination. Nous redoutons les conséquences. Nous scrutons l'avenir avec appréhension.

Le sens critique a ses exigences !

La Commission spéciale de l'Assemblée nationale ne s'aventure pas, elle, dans les lointains funestes du futur. Elle n'a pas des oreilles inquiètes « qui voudraient entendre l'herbe pousser ». Le texte du projet la séduit. Elle s'y sent à l'aise. Elle l'approuve d'enthousiasme. Par un phénomène d'identification curieux à considérer, elle retrouve, elle devance presque la pensée du Gouvernement qu'elle exprime, je dirais, presque mieux que le Gouvernement lui-même.

Rendons cette justice aux vertus de la Commission spéciale et de son Rapporteur en reconnaissant que, s'ils se sont visiblement passionnés pour les qualités du texte, ils n'y ont pas trouvé prétexte pour expédier la besogne. Au contraire, ils développent, ils éclairent les choses : ils sont exhaustifs sur les points positifs. C'est, à l'occasion, tout bénéfique pour nous, car le rapport de l'Assemblée nationale propose alors d'excellents commentaires juridiques, auxquels j'aurais mauvaise grâce à ne pas rendre hommage. Et à ne pas recourir. Quand la leçon est bonne, n'hésitons pas à nous en inspirer largement !

Mais puisque nous parlions de justice à rendre... quand il célèbre les mérites du projet, le Rapporteur de l'Assemblée n'est-il pas saisi par les démons du manichéisme ?

Avec un zèle admirable, son rapport enterre le passé, accuse et exécute les princes qui gouvernaient alors et tresse des couronnes au nouveau pouvoir. On entend chanter les louanges, on respire l'encens...

Malheureusement, sur les points qui nous inquiètent, le Rapporteur est laconique : ne voit-il pas ce qui nous semble obscur, ambigu ou contradictoire ?

ANNONCE DU PLAN

Avant d'aborder l'examen des articles, votre Rapporteur dira pourquoi ce projet ne nous a ni consternés, ni comblés.

1. Un premier chapitre soulignera les *qualités* du présent projet. Nous relèverons la plus inattendue : loin de tout bouleverser, comme la doctrine de ses inspirateurs eût pu le faire attendre, ce projet *confirme* et consolide plutôt *les options de 1974*.

Il est vrai qu'il obéit aux mêmes forces ou tendances évolutives.

2. Le deuxième chapitre sera critique : nous aurons à marquer les limites conceptuelles d'un texte qui se fonde sur une *analyse dépassée*. C'est pourquoi le *programme* est absent de la loi ! Fixée sur les *structures*, la vision traditionnelle qui inspire le projet bloque la perception des *vrais objectifs* de la réforme — qui sont d'assurer une communication de *qualité, libre et pluraliste*, respectant l'*équilibre des media* et capable d'affronter la *concurrence* impitoyable que l'essor des *nouvelles techniques* rend imminente.

Dans moins d'une décennie, « l'explosion » des moyens de communication multipliera les choix et réduira d'autant le loisir disponible pour la télévision d'Etat. Tout compte fait, le présent projet ne serait-il pas déjà partiellement *inutile* ?

3. Un troisième chapitre replacera le projet dans sa logique et sa problématique, afin d'évaluer le lien des moyens aux fins. Même jugé de son propre point de vue, le projet *n'est pas cohérent* avec lui-même : il souffre nombre de contradictions, d'ambiguïtés et de *lacunes*, dont les plus notables sont le silence sur le *cahier des charges* et l'inconnue des *ressources*. Nous verrons que sur ce dernier point le texte menace la *presse écrite*.

CHAPITRE PREMIER

LES QUALITÉS DU PROJET DE LOI

Aucune loi n'est parfaite. Encore faut-il pour en juger éviter l'esprit de système. Ne considérons pas ce projet avec des yeux qui voient tout en rose, ni tout en noir. Le texte qui nous est soumis n'est pas un modèle de perfection : mais quel projet pourrait y prétendre ? Les chartes qui ont précédé n'ont pas manqué de défauts.

Ce projet a ses qualités et votre Rapporteur dira, d'emblée, qu'il n'invite pas le Sénat à le rejeter, mais seulement à l'amender.

Ce texte n'est pas sans mérites. A commencer par l'exposé des motifs qui est parfait. Ou presque.

UN MAGNIFIQUE EXPOSÉ DES MOTIFS

Voilà un document qui est très bien, où l'on ne sait ce qu'il faut admirer le plus, de la hauteur de vue, de la clarté du style et de l'ampleur des objectifs.

Le catalogue des buts est complet. L'exposé des motifs dit fort bien ce qu'il faut faire — tout ce que le dispositif des articles devrait juridiquement mettre en œuvre. Votre Rapporteur applaudit des deux mains. Si le projet n'était constitué que de son exposé des motifs, nous l'eussions voté d'enthousiasme.

Parfait ? A quelques détails près cependant ; ces détails qui nous gênent sont des injustices. La loi de 1974 est fort maltraitée. Le rédacteur de l'exposé la regarde, semble-t-il, comme un texte inepte et malfaisant. Ses critiques feraient d'ailleurs augurer un projet tout différent de celui qui vous est soumis.

I. — LE PRÉSENT PROJET RÉSISTE A LA TENTATION RÉGRESSIVE D'ANNULER LES OPTIONS DE 1974

Son premier mérite — paradoxal — est, à mes yeux, de ne pas être celui qu'on pouvait attendre de ses auteurs.

1. Les rédacteurs auraient pu restaurer l'O.R.T.F. pour réunifier le service public.

— *Le service public en faveur.* Il ne nous appartient pas d'insister sur les principes qui, sur ce point, inspirent les auteurs du projet et qui normalement les incitent à privilégier le service public, fût-ce au détriment des initiatives privées les plus légitimes et les plus efficaces.

— *Le souvenir des critiques de 1974.* Ce n'est pas le lieu d'entrer dans ce débat, sauf pour rappeler qu'aux yeux de la majorité actuelle la charte votée il y a huit ans méritait tous les opprobres. Que n'avons-nous pas entendu dans certaines enceintes ? Ce texte n'était-il pas, au fond, une machine de guerre contre le service public, qu'il démantelait avant de le « brader » au secteur privé ?

Le regret de l'O.R.T.F. ne perçait-il pas enfin dans certains propos ? Allait-on corriger les crimes perpétrés par une loi scélérate ? Annuler le passé et l'évolution ?

Tout cela faisait présager un projet de style « rétro » qui tournerait le dos aux principes d'autonomie et d'émulation de 1974 et reconstituerait un grand secteur public unifié, en regroupant, par exemple, T.F. 1, Antenne 2, la S.F.P. et — peut-être — l'I.N.A.

Il n'en est rien, heureusement ! La réforme ne réforme pas 1974 — mais la confirme et la prolonge.

2. Le projet consacre la partition de l'O.R.T.F. et en prolonge le principe jusqu'à l'émiettement.

La loi de 1974 faisait éclater le service public en sept morceaux. Or, le projet actuel le pulvérise. Les morceaux parsèment le territoire.

Ce texte consacre étrangement ce qu'il était censé renier — assoeit fermement ce principe de la division de l'O.R.T.F., qu'il avait à renverser.

Je crains même et fortement qu'il n'ait poussé la logique de 1974 trop loin — jusqu'à l'absurde — en parcellisant le secteur public.

Un autre point ; l'ancienne opposition n'accusait-elle pas le pouvoir de préparer la *privatisation* du service public ? La S.F.P. n'était-elle pas — disait-on — détachée exprès pour faciliter l'opération.

La réforme présente était l'occasion de poser des verrous.

Je me demande si, tout compte fait, le présent texte qui abolit le monopole et autorise les câbles privés ne serait pas moins protecteur du service public que la loi de 1974 ?

Quoi qu'il en soit, ce projet paradoxal prolonge ce qu'il devait interrompre. On attendait la révolution, c'est l'évolution qui triomphe.

*
**

UN REVIREMENT DOCTRINAL ?

La doctrine a-t-elle changé ? Quelle est la cause de ce revirement inattendu ? Persuadé pour sa part que l'utopie conseille mal, votre Rapporteur se demande si la majorité qui découvrit récemment le pouvoir n'a pas, en même temps, découvert les réalités. Ce qui, après tout, serait une bonne chose. Et il est bon que le présent texte en porte la marque.

a) La concertation a porté ses fruits.

Pour expliquer la conversion des esprits, il faut rendre cette justice au Gouvernement, que de reconnaître qu'il a pris son temps. Il a pris son temps fort sagement ; il a pris le temps de réfléchir et de travailler avec méthode. Il ne s'est pas jugé en droit de lancer une réforme globale de l'audiovisuel sans s'être auparavant entouré du maximum d'avis. La commission Moinot, ce Conseil des Sages, l'a sagement conseillé. Même s'il n'a pas tout retenu — tant s'en faut — le Gouvernement y a, du moins, trouvé un renouvellement bienvenu de son optique.

Le Gouvernement a consulté beaucoup de monde et nous l'en félicitons.

Un reproche : peut-être l'exécutif eût-il pu consulter quelques parlementaires. Je suppose qu'il a entendu ceux de sa majorité. Mais ceux de l'opposition ? Ils ont l'expérience — au moins — de ce qu'il ne faut pas faire !

Un autre reproche : votre Rapporteur aurait aimé une consultation plus poussée avec les *créateurs* de l'audiovisuel : par ce mot prestigieux, mais flou, nous désignons les maîtres d'œuvre du programme, c'est-à-dire les *auteurs*, les *producteurs délégués*, les *réalisateurs* et, pourquoi pas, aussi les *artistes interprètes*. N'ont-ils pas leur part dans la création ?

Il n'est pas superflu — quand on a des ambitions culturelles pour la France — d'entendre et même d'écouter ceux qui contribuent le plus à élaborer ce produit de culture qu'est le programme.

Or, votre Rapporteur croit avoir entendu, des intéressés eux-mêmes, que la concertation avait laissé à désirer.

b) Le présent projet est soumis aux mêmes tendances évolutives que la loi de 1974.

C'est pourquoi les deux lois ne se contredisent pas. La voie ouverte, il y a huit ans, résultait déjà d'une longue évolution, qui était celle de l'audiovisuel depuis au moins une trentaine d'années. Le présent projet subit les mêmes influences.

— Le premier trait de cette évolution est la *tendance à séparer progressivement l'audiovisuel de l'Etat*. La réforme actuelle ne va pas contre ce mouvement et fait même un petit pas dans ce sens, dans la mesure où elle interpose une instance nouvelle entre l'Etat et le système audiovisuel, j'ai nommé la Haute autorité. Quoiqu'elle demeure étatique, cette instance est toutefois, du moins en théorie, fonctionnellement indépendante du Gouvernement. Les ingrédients de cette indépendance, tels que le projet les combine, ne sont pas ceux qui avaient été soigneusement dosés dans le rapport de la commission présidée par M. Pierre Moinot. Toutefois, l'institution de cette Haute autorité introduit ce que l'on pourrait appeler un « supplément de distanciation » entre l'Etat et les organismes professionnels de l'audiovisuel.

— La deuxième tendance de l'audiovisuel, depuis plusieurs décennies, est la *dissolution progressive de monopole*.

On sait que le monopole de la radiodiffusion ne faisait pas l'unanimité dans notre pays. Et ses partisans n'étaient pas tous situés du même côté de la ligne qui sépare la majorité de l'opposition. Je me contenterai d'observer que certains partisans du monopole semblent avoir changé d'avis, puisqu'ils vont jusqu'à l'abolir. Juridiquement s'entend : il est aboli dans les textes, dans la législation. A dire vrai, je ne suis pas sûr qu'il soit aboli dans les faits, surtout quand je considère le caractère massif et monolithique du service public.

Si on avait voulu aller jusqu'au bout de la démarche consistant à abolir le monopole, l'occasion était peut-être belle d'introduire ce qui a donné tant de vitalité et de renouveau à la télévision anglaise, c'est-à-dire une télévision *indépendante* à côté de la télévision de service public.

Je sais bien que le texte autorise cette possibilité, mais aucune démarche n'est accomplie en ce sens et rien n'apparaît à l'horizon. Le Gouvernement en reste à un dessin législatif, pour l'avenir. Il ne nous propose pas une réforme actuelle, des réalités ou des faits. Il est urgent d'attendre.

— Le présent projet confirme une troisième tendance permanente de l'audiovisuel qui est la *diversification des sources de programme*. Nous sommes désormais loin du programmateur unique qu'était l'O.R.T.F. L'évolution est là encore continue, si l'on songe aux « régies » de programme instituées en 1972 à l'O.R.T.F., puis aux quatre sociétés résultant de l'éclatement de 1974.

L'éclatement limité est devenu « atomisation », puisque l'on peut d'ores et déjà dénombrer neuf organismes nationaux et qu'une cinquantaine est à prévoir lorsque tous les organismes régionaux seront constitués.

En décidant cette « atomisation », le Gouvernement a enterré, sans peut-être s'en rendre compte, un vieux principe ou un vieux mythe, pour lequel encore en 1972 et 1974, les combats étaient vifs. Je veux parler de l'*unité du service public de la programmation* audiovisuelle comme garant des intérêts du service public et de la qualité des programmes.

Cette atomisation inattendue, idéologiquement paradoxale, est poussée à un degré qui passe les réalités opérationnelles. Le dispositif d'ensemble ressemble plutôt à un empilage d'organismes dont on peut se demander comment il fonctionnera vraiment et quel coût il entraînera. Il est donc permis, devant ces difficultés, de s'étonner de voir l'actuel Gouvernement prendre une direction qui n'était pas la sienne et pousser même jusqu'à l'absurde cette tendance empruntée.

— Un dernier trait, mais que je me garderai bien de critiquer, c'est la séparation des *media radio et télévision*. Là aussi, l'évolution est continue depuis des années et le projet tranche un conflit dont nous avons eu à connaître de nombreuses fois et qui présentait un caractère tout à fait inutile et vain. Je parle des difficultés qui surgissaient entre la radio et la télévision au sein de l'O.R.T.F., puis du conflit (relatif aux radios régionales) qui opposait F.R. 3 et Radio-France dans le système de 1974. Cette fois-ci, il est clair que la radio va à la radio. Professionnellement et institutionnellement, c'est la sagesse même.

II. — LA PRINCIPALE QUALITÉ DU PROJET EST SON AMBITION GLOBALE : LA LOI S'EFFORCE DE RÉGIR LE CHAMP AUDIOVISUEL TOUT ENTIER

Votre Rapporteur aurait mauvaise grâce à ne pas reconnaître, ni à souligner, le plus indéniable mérite de ce texte. Il serait même impardonnable, car votre commission des Affaires culturelles a suffisamment déploré, en son temps, le manque d'ambition du projet de 1974. Au nom de la Commission, M. Michel Miroudot en avait sévèrement dénoncé les vues trop étroites.

1. La loi de 1974 — dont le champ était trop restreint — appelait une loi complémentaire.

Nous nous permettons de citer assez longuement le **rapport de 1974**. En cernant les manques du projet d'alors, l'analyse de M. Miroudot éclaire *a contrario* les aspects positifs du texte actuel.

Ces pages portent un titre significatif : « **L'objectif limité du projet de loi** » (1974).

« La rapidité avec laquelle le Gouvernement a conçu son projet l'a empêché de se proposer un objectif moins limité que celui de la réforme de l'O.R.T.F.

« Limité, ce projet l'est doublement. Dans l'univers des *media de communication audiovisuels*, il ne vise que le champ des ondes hertziennes. Il est limité également quant à l'*analyse des fonctions de ce media*.

*
**

« 1° Organiser la radiodiffusion et la télévision des années 1985 est bien, mais ce n'est pas suffisant. Qu'on y regarde de près : *l'objectif du projet se cantonne à l'espace hertzien*. Or, des **satellites** de diffusion tournent déjà au-dessus de nos têtes. *Déjà, l'industrie édite des mini-cassettes*. Déjà, le **magnétoscope** est commercialisé. Déjà, le Japon vient de mettre au point une **caméra super 8 sonorisée**. Pourquoi se contenter de réorganiser hâtivement la radio et la télévision au lieu de s'occuper de *l'ensemble des moyens de communication audiovisuels* ?

« La réforme actuelle était l'occasion de doter notre pays d'une *politique audiovisuelle pour les années 1980*. C'était le moment — avant qu'il ne soit trop tard — de prévoir les institutions permettant de tirer le meilleur parti pour tous du progrès des idées et des techniques.

« La panoplie des moyens de communication audiovisuels s'est prodigieusement élargie en quelques années, alors que le projet de loi actuel, dans la tradition des lois qui le précèdent, continue de ne viser qu'une technique des années 50 où la diffusion hertzienne était le seul mode de circulation des sons et des images sur le territoire d'un pays.

« Que signifie au fond l'affirmation d'un monopole alors qu'il est déjà techniquement possible, avant même que les satellites ne bouleversent complètement les données du problème, de faire circuler à travers tout le pays des programmes étrangers ?

« Rappelons que statistiquement le téléspectateur ne dispose *en moyenne* que de deux heures quinze par jour de temps disponible. Le progrès des autres media (câbles et vidéocassettes) ne pourra se faire qu'au détriment du temps consacré à la radiodiffusion et à la télévision. C'est un problème qui va singulièrement préoccuper ce service public.

« Le développement des **câbles**, comme la recherche sur l'édition des cassettes, se fait de façon anarchique et de multiples problèmes se posent. En matière de télédistribution, qui prend l'initiative de poser les câbles ? Qui choisit entre les différentes solutions technologiques ? Qui vérifiera que le réseau local peut être éventuellement raccordé aux autres réseaux ? Qui s'assure de la compatibilité des matériels ? Qui calcule, non la rentabilité du réseau à l'échelle locale, mais la meilleure économie d'installation et de fonctionnement pour le meilleur service rendu à l'échelle de la collectivité entière ? Qui programmera les émissions sur ces réseaux : les sociétés qui engageront des capitaux pour la recherche technologique en matière de télédistribution ? Les sociétés qui investiront dans l'installation des câbles ? Auront-elles par là même, les unes ou les autres, un droit prioritaire à définir les programmes qui circuleront sur les véhicules qu'elles auront étudiés et installés ?

« Autant de problèmes qui exigent, pour être résolus, un examen d'ensemble approfondi.

« Mais *qui est chargé de la stratégie de l'audiovisuel* ? C'est ce problème capital pour l'avenir que votre Rapporteur aurait aimé voir aborder dans le projet qui vous est soumis.



« 2° Le projet de loi est également limité au niveau de *l'analyse des fonctions* de l'audiovisuel.

« La *crise* qui affecte le service public de la radiodiffusion et de la télévision n'a pas seulement des causes financières. L'Office est le résonateur d'un malaise plus général, et c'est bien normal puisqu'il s'agit d'un moyen de communication.

« Le *besoin de changement* que la récente campagne électorale a révélé de façon éclatante dénonce une *société « bloquée »*. Cette société se divise en de nombreux groupes qui ne parviennent pas à se transmettre les informations réciproques qu'ils ont pourtant un besoin vital de communiquer. Le signal ne passe pas, il n'est pas compris, ni même entendu. D'une certaine façon, on peut dire que cette société est malade d'une hyperinformation puisqu'elle ne cesse d'émettre dans tous les sens des messages. Mais le message est mal reçu ou n'est pas reçu du tout. Pléthore d'informations n'est pas communication réelle et enrichissante.

« *Bloquée, la société l'est surtout au niveau de ses moyens de communication et de diffusion de masse*. L'accès à ces moyens est pratiquement impossible à ceux mêmes qui ont le plus besoin de communiquer. Qu'on y songe : l'O.R.T.F. n'est pas comme un service public du téléphone, entièrement *neutre*, qui permet à n'importe qui de communiquer avec n'importe qui. Le message véhiculé ne vient pas du ou des publics ; il vient de l'Office. Ce media constitue un *écran opaque*. L'Office a perdu la perméabilité, la conductibilité, le pouvoir de mettre en communication qui devraient être ses qualités primordiales.

« Ce sont les agents de l'Office, les journalistes de l'Office, les producteurs, les réalisateurs de l'Office, qui élaborent quasiment l'ensemble des émissions de l'Office. Il est rare que l'O.R.T.F. fasse appel à un spécialiste extérieur pour lui faire expliquer ou commenter quelque événement ; c'est le journaliste spécialisé qui fera le commentaire. Les universitaires ? L'Office a depuis longtemps jugé que leur place n'était pas devant les caméras de télévision quand il s'agissait d'expliquer un événement important. L'Office est omniscient, omniprésent et se veut tout-puissant.

« On pourrait dire, en forme de boutade, que si l'Office avait ses propres équipes de football, il ne retransmettrait que les matchs de ces équipes.

« Nous sommes tellement habitués à cet état de choses que nous ne percevons même plus le paradoxe de la situation. Nous ressentons tous le *besoin* de communiquer, nous ressentons tous plus ou moins *l'impuissance* à communiquer, mais nous ne nous étonnons pas de ne pas pouvoir accéder aux moyens de communication. Une seule échappatoire : nous nous plaignons de l'O.R.T.F. qui se trouve ainsi

l'accusé perpétuel d'un procès confus où les fausses raisons sont toujours mises en avant, alors que le véritable litige demeure dans l'ombre.

« La crise de société est liée à une crise des moyens audiovisuels de communication. *Mais cette crise des media est-elle justiciable d'une thérapie ?*

*
**

« Votre Rapporteur se demande si *l'analyse de l'audiovisuel* ne devrait pas être revue.

« Une véritable solution ne peut être apportée qu'à de véritables problèmes. C'est en modifiant nos *concepts d'analyse* des moyens de communication de l'audiovisuel que nous pourrions déceler les véritables difficultés et faire porter sur elles tous les efforts. Seul un *changement de typologie* permettra peut-être de révéler une *problématique originale*. Il n'est pas possible, dans les limites de ce rapport, de produire plus que quelques éléments de réflexion.

« Un minimum de *recherche méthodologique* sur l'analyse courante est cependant indispensable. La méthode traditionnelle, pour aborder l'audiovisuel, repose sur une idée fausse. Nous sommes habitués à interpréter les phénomènes de communication selon un **schéma intellectuel** qui est celui du système « **émetteur-récepteur** ». Cette fausse conception est sans doute liée à l'origine même de la radio-diffusion, simple service des postes et télécommunications. Il faut lorsque nous nous enfermons dans le système « émetteur-récepteur », également soupçonner dans cette façon de voir le poids de la tradition française favorable au *centralisme*. Inconsciemment, lorsque nous utilisons le schéma « émetteur-récepteur », nous retrouvons la vieille idée du souverain qui fut d'abord le prince et qui est maintenant l'Etat.

« Voit-on le danger de ce schéma intellectuel ?

« Quoi que nous fassions et avec la meilleure volonté du monde, nous ne pouvons faire mieux que du *despotisme éclairé*. N'est-ce pas cela même que, d'une certaine façon, le système mis en place par la loi de 1972 consacrait ? La loi pourtant évoquait les *besoins* et les *aspirations du public*. Mais cette référence était aussitôt oubliée.

« Le service public, dans le système de 1972 comme dans celui de 1964, s'analyse en quatre missions : information, éducation, culture et distraction.

« — Voyons de plus près ce que peut signifier pour certains cette rédaction qui implique *l'existence sous-jacente* des deux termes d'une *hiérarchie* : un *sujet* et un *complément*.

« Le sujet d'abord : inconsciemment ou consciemment, mais en quelque sorte fatalement, ce sera le souverain, le service public auquel l'Etat confie le monopole. Le complément, ce sera le peuple, c'est-à-dire un public considéré comme passif, compact, non diversifié, anonyme. Tout le monde, Gouvernement et Parlement, membres de la majorité ou de l'opposition, s'accordera finalement, *sans peut-être s'en rendre compte*, sur l'idée que le bon souverain adressera un bon message à son bon peuple. Il sera très difficile à tout le monde de penser que le bon peuple pourrait, lui aussi, avoir à livrer un message au souverain ou peut-être, mieux, que les différents groupes qui le composent pourraient se passer du souverain pour échanger spontanément leurs propres messages.

« Dans le système « émetteur-récepteur » tel qu'il a été conçu par le Gouvernement et tel que celui-ci l'a fait fonctionner, la tentation inévitable est de vouer les moyens de communication à *émettre « d'en haut » un message moyen pour un public moyen*, alors qu'il devrait peut-être servir à *transmettre des messages particuliers d'un groupe spécifique à un autre*.

« — La référence inconsciente au système « émetteur-récepteur » a une autre conséquence : la *classification par genre des contenus de programmes*.

« Les émissions se divisent en une dizaine de catégories ou de genres. Cette typologie, en honneur à l'O.R.T.F., relève d'une certaine conception que l'émetteur s'est forgée de façon très sommaire d'ailleurs. Personne ne sait réellement comment les catégories de public différencient, elles, les types d'émissions. Il nous suffit de nous référer à notre expérience personnelle la plus immédiate pour nous rendre compte que nous n'utilisons pas la classification de l'O.R.T.F. Une émission considérée comme culturelle peut être également pour nous de l'information et du divertissement. Le même événement, qui est une information pour un spécialiste, peut être simple divertissement pour un public non initié.

« Or, les quatre *missions* assignées au service public : information, éducation, culture, divertissement, ont été *interprétées en termes de « genres »*. Un certain nombre de genres ont donc été « définis » et considérés comme correspondant à ces missions, abusivement séparées les unes des autres et jugées comme relevant d'« autorités » distinctes au point, pour ne citer qu'un exemple, que la mission d'éducation a été purement et simplement confiée au Ministère de la rue de Grenelle. Quant à l'information, le comité des programmes ne s'en saisirait pas, dit-on, parce qu'il s'agit d'une matière jugée politique.

« Ces catégories ont l'inconvénient de n'être pas *homogènes* par rapport aux critères retenus qui sont, tant l'*âge* (par exemple, les émissions pour les enfants), tantôt le *sexe* (les émissions pour les femmes), quelquefois le *sujet* (dramatique ou information) ou le

style, etc. Or, la *politique des programmes*, quand il y en a une, tend à se fonder sur ces catégories très floues, illogiques, non signifiantes. Quel sens peut avoir, par exemple, au regard des missions de l'Office la catégorie des « feuillets » ? L'insuffisance de l'analyse sera encore plus dangereuse lorsqu'il faudra se référer à ces notions de genres pour exprimer les obligations des futurs cahiers des charges.

« Quel sera le sens exact d'un pourcentage obligatoire d'émissions « culturelles » si l'on ne sait exactement ce qu'il faut entendre par là ? S'agira-t-il du sujet abordé, du style dans lequel il sera traité ou du public spécifique qui sera visé ? On voit dans quelles ambiguïtés l'analyse traditionnelle nous enferme.

**

« Est-il possible de dépasser cette analyse pour qu'apparaisse un changement significatif de *problématique* ?

« Au système de l'analyse par « genres », ne convient-il pas de substituer une analyse par *fonctions* ? Expliquons-nous. Le système « émission-réception », où tout part du centre émetteur sans réaction ni retour de la périphérie réceptrice, *ne constitue pas une véritable communication. Communiquer c'est échanger des messages.* Or il existe, nous le savons, nous le sentons tous, des besoins de communiquer de personne à personne, de personne à groupe, de groupe à groupe, etc. Les divers partenaires du jeu social souhaitent se relier par un flux d'informations réciproques, ils en éprouvent, dans notre société industrialisée et urbanisée, un besoin vital. Il ne s'agit pas d'une utopie, d'un rêve irréalisable. La panoplie actuelle des moyens audiovisuels permet déjà de satisfaire en partie un besoin rendu de jour en jour plus impérieux par la fragmentation et la dissociation toujours plus graves du tissu social.

« Nous voyons que l'analyse est *double*. Il s'agit d'abord de *repérer* quelles sont les *diverses fonctions de communication* qu'il faut satisfaire. Il s'agit également d'analyser les *moyens techniques* les plus propres à chaque fonction. Il faudrait examiner l'ensemble des liaisons souhaitées ou souhaitables ainsi que l'optimum technique des media audiovisuels correspondants.

« Il nous paraît significatif que, depuis quelque temps, la presse se fasse l'écho d'un besoin d'*analyse globale de l'audiovisuel*.

« L'inquiétude naît devant l'anarchie des initiatives privées que seules, jusqu'à présent, ordonnent les puissances financières. Il est étrange que l'*unité* des réseaux de distribution ait moins de chances de résulter d'une action de l'Etat que de la domination d'un trust. C'est peut-être le monopole économique d'une société privée spécialisée dans les câbles qui fera que les *matériels* seront *compatibles*, que les normes d'emploi seront standardisées ou que les *échanges* seront facilités entre les différentes parties du réseau. Cet abandon

par l'Etat de ses tâches essentielles contraste étrangement avec la mainmise si jalousement maintenue sur l'information.

« Il est permis de penser qu'il appartenait à l'Etat d'organiser la cohérence. A plusieurs reprises, des articles de presse ont proposé l'institution d'un organe chargé, pour une part, de réfléchir à l'avenir de l'audiovisuel, d'étudier la portée des moyens nouveaux qui apparaissent ainsi que l'optimisation des investissements et, d'autre part, d'une fonction d'arbitrage entre les divers partenaires de l'audiovisuel que sont l'Etat, l'O.R.T.F. ou les sociétés de programme, l'établissement de diffusion, les sociétés publiques ou privées de télédiffusion, l'édition de cassettes, les publics, les centres de création, les entreprises d'action culturelle, etc.

« Il s'agit là de deux fonctions : fonctions purement technique d'étude, fonction politique et juridique d'arbitrage. Qu'elles soient remplies par un seul et même organisme, par deux organismes distincts ou par les sections spécialisées d'un même organisme, peu importe. Pour sa part, votre Rapporteur pense que ces fonctions pourraient être remplies par le Haut Conseil de l'audiovisuel, à condition d'en renforcer les moyens et d'en élargir les attributions. La rapidité à laquelle votre Rapporteur est contraint pour rapporter devant la Haute Assemblée ne lui permet pas de pousser plus avant ces réflexions. » (Rapport Miroudot - 1974.)

2. Le présent projet tend à couvrir tout le champ audiovisuel.

Nous avons dit que le Gouvernement avait pris son temps avant de commencer l'élaboration précise du projet. Il y a gagné de prendre du recul, de voir de haut les choses et de traiter ce qu'avait négligé ou oublié la loi de 1974. Il convenait de dire que l'ambition de ce projet n'est pas étriquée. L'audiovisuel y est envisagé — je ne dis pas traité — mais envisagé dans sa totalité.

*
**

— Il est significatif d'ailleurs que ce projet consacre l'analyse proposée par M. Miroudot en 1974. Notre Rapporteur avait, comme je l'ai rappelé, attiré l'attention sur l'émergence du besoin de **communication**. Il avait d'ailleurs, par voie d'amendement, introduit le mot lui-même dans le texte de la loi. Le titre du Ministre qui défend le projet montre que le mot a fait carrière. Le projet qui nous est soumis se place tout entier sous l'empire de cette notion.

— Le présent projet s'efforce de répondre également aux besoins de *communication sociale rapprochée* dont l'éclosion des radios pirates avait montré la naissance.

— Le présent projet reconnaît également le *câble*. Des expériences avaient été tentées dans notre pays mais il n'y avait pas unanimité chez les juristes pour nous dire quel régime les couvrait. D'aucuns nous ont même assuré que le câblage risquait de se développer dans un vide juridique total.

— Par sa généralité de définition et de régime, le présent projet intègre le *satellite* et tous autres moyens à découvrir dans son champ d'application.

Ce projet a donc le mérite de son ambition qui s'efforce d'appréhender ce que la loi de 1974 avait laissé de côté : cela dit, il nous paraît échouer dans ses visées. Il envisage tout le champ audiovisuel, mais il ne l'embrasse pas, car il ne traite pas l'essentiel : le programme. Il ne cerne le champ audiovisuel que par le biais des institutions. C'est une démarche conceptuelle renouvelée qui eût dû centrer l'attention sur ce qui importe le plus — la qualité du message diffusé — pour inventer les règles aptes à le régir convenablement.

CHAPITRE II

DOMINÉ PAR UNE VISION « STRUCTURALISTE », LE PROJET LAISSE EN BLANC LE PROGRAMME ET LA COMMUNICATION

Feuilletons le projet : une centaine d'articles. Sur quoi ? Des institutions, encore des institutions, une foule d'institutions : une autorité (qualifiée de haute) un Conseil, des sociétés nationales mères, filles, publiques, privées, mixtes, commerciales, concessionnaires, des établissements publics... Toutes institutions entre lesquelles le projet tisse des liens complexes et savants. Nous jouissons d'un luxe extraordinaire de détails sur la composition des conseils d'administration de tous ces organes, tous subtilement différents les uns des autres. Tant de « structures », pour quoi faire au juste ?

UNE PETITE REMARQUE SUR L'ÉLAN VITAL OU LA VOLONTÉ DE PUISSANCE

Comment ne pas soupçonner devant ce réseau institutionnel une loi sociale bien connue ? Les institutions tendent à vivre pour elles-mêmes, avec pour seule fin et légitimité de se défendre, de grandir et de se propager.

Que fait donc le secteur public de l'audiovisuel entre 1958 et 1982 ? Il vérifie cette loi de croissance quasi naturelle et biologique : il bourgeonne, foisonne, se dilate, se divise et se reproduit — par une manière de « scissiparité » — dans la prolifération baroque des structures et des formes.

Pour reprendre le vocabulaire cher à Teilhard de Chardin, nous dirons que nous assistons à une « *complexification de structure* » croissante. Rapproche-t-elle le service public de ce point absolu de perfection que l'illustre penseur désignait sous le nom de Point Omega ? Il est permis d'en douter.

I. — LA RÉFORME S'ENFERME DANS UNE CONCEPTION « STRUCTURALISTE » TRADITIONNELLE MAIS DÉPASSÉE

Me permettant un anglicisme, je dirai que « l'approche » institutionnelle a dominé la réflexion des auteurs ou concepteurs du projet. Leur vision s'est limitée aux structures. Le contenant a effacé le contenu. Pourquoi ?

1. L'obsession « institutionnaliste » domine les technocrates français.

a) *Stéréotypes et grandeur romaine.*

Devant tant de formalisme juridique, on reconnaîtra sans peine une tradition typiquement française. Que nous le voulions ou non, nous sommes hantés par les références historiques de l'administration « romaine » des empereurs et de l'Eglise (celle-ci ayant d'ailleurs — hiérarchie toute prête — pris la relève à la chute de celle-là, l'évêque substitué au préfet).

Ce modèle d'organisation est une image fortement « sédimentée » dans l'inconscient collectif français. Nos têtes sont romaines et catholiques.

b) *Les inspireurs du texte sont des politiques et des technocrates.*

Un tel « structuralisme » administratif ne peut qu'être cher aux rédacteurs, tels qu'on les connaît. Et le texte en porte la marque. Au premier coup d'œil, on voit tout de suite que des politiques et des technocrates s'en sont mêlés. A quelles catégories intellectuelles leur pratique professionnelle les a-t-elle rendus sensibles ? Les politiques se braquent sur l'information, les fonctionnaires ont des réflexes de grands commis. Les « décideurs » pensent en décideurs. Le pouvoir, en termes de pouvoir. La « technostructure » fait ses délices des techniques de structure.

2. Les structures ne sont pas l'essentiel.

L'importance des institutions ne doit pas être surestimée. Bien qu'elles soient l'enjeu d'âpres luttes doctrinales, les structures ne sont qu'un facteur parmi les autres dans l'ensemble d'un fonctionnement. Dans l'harmonie des choses, elles n'ont jamais l'efficacité

qu'on leur prête. Le débat sur la *forme* des institutions ne doit pas masquer le point fondamental : la *vocation* qui leur est assignée.

a) *Quand les structures jouent un rôle, ce rôle risque d'être surtout négatif.*

Certains systèmes sont franchement mauvais. Dans le montage d'un appareil de gestion, il est des bêtises et des erreurs à éviter. Un regard critique peut déceler, tout de suite, que certains schémas souffrent des contradictions majeures, des inadéquations fâcheuses du moyen à la fin. Responsabilités diluées, fonctions lacunaires, transmissions rompues, sources de conflits sont autant de tares, devant lesquelles il n'est pas besoin d'être grand clerc pour prédire. Le pire est sûr.

A cet égard, il est piquant de relire, à la lumière de l'expérience, les débats parlementaires sur les chartes et réformes successives de l'audiovisuel. Chaque fois, les auteurs parent leur projet de toutes les vertus et promettent monts et merveilles. Le Parlement — le Sénat surtout — réplique. Qu'on en prenne pour preuve les rapports Diligent et Caillavet de 1972 et Miroudot de 1974. Bien prophétiques ces rapports !

b) *En revanche, personne ne peut garantir qu'une structure soit bonne.*

Pas de remède miracle, dans le monde administratif ; nulle panacée ; rien de garanti : les meilleures structures sont les plus neutres. Car l'effet positif n'est jamais sûr : le mécanisme le plus logiquement assemblé dépend encore, pour sa bonne marche, des circonstances, qui le favorisent ou le ruinent, comme de l'homme qui le conduit. Tout le monde sait cela : le choix des hommes est le point capital : l'énergie intellectuelle, le courage, le caractère, voilà les vraies données. Hélas ! c'est plutôt la souplesse ou la servilité qui sont souvent choisies...

3. Les changements nécessaires étaient-ils d'ordre structurel ?

Devant la réforme à accomplir, il n'était pas inévitable que les auteurs du projet — ayant bien centré leur attention sur les buts à atteindre — soient, par voie de conséquence, induits à créer, transformer ou développer des institutions. Cela n'était pas inévitable, il n'y a pas de lien de cause à effet.

a) Votre commission des Affaires culturelles en a administré la preuve lorsqu'elle a consacré, sous la plume de M. Caillavet, nombre de pages à la *qualité des programmes*, sans aucunement traiter des structures.

Il apparaissait à votre Commission parfaitement inutile de modifier les structures et d'en inventer de nouvelles plus ou moins complexes. A nos yeux, rien, dans de tels changements, n'eût en réalité amélioré le service public. Tandis que les auteurs du présent projet ont, comme leurs prédécesseurs, cédé au plaisir délicat des montages juridiques complexes, sans voir qu'il fallait chercher ailleurs la solution du problème, par exemple du côté des mécanismes incitatifs. Dans cet ordre d'idées, plutôt que de proposer une énième réforme, il apparaissait à votre Commission bien plus urgent d'interdire le cumul des fonctions de « programmeur » et de « producteur délégué » ou, par exemple encore, de comptabiliser les téléfilms étrangers dans les quotas limitatifs de diffusion des films.

b) Que structures et programme ne soient pas des sujets indissolublement et consubstantiellement liés, le **rapport Cluzel de 1979** le prouve également : dénonçant la dégradation des programmes et la baisse du volume de création, ce rapport indiquait qu'il fallait en chercher la cause, entre autres, dans les effets pervers qu'a la publicité sur les programmes, M. Cluzel précisait ce qui pouvait et devait être amélioré, mais sans quitter le cadre de 1974. Par là même le rapport démontrait, *a contrario*, que les structures n'étaient pas en cause.

II. — UNE VISION TROP « INSTITUTIONNELLE » OCCULTE LES VÉRITABLES BUTS D'UNE RÉFORME : UN PRO- GRAMME DE QUALITÉ ET UNE COMMUNICATION PLURALISTE

Il faut le rappeler vigoureusement : la vocation du service audiovisuel est de **faire du programme**. Lorsqu'un Français achète un récepteur de télévision, c'est pour regarder quelque chose sur son petit écran et non pour jouir des délicatesses de la perfection administrative.

Le *vrai objectif* de la réforme devrait être une *communication de qualité, libre et pluraliste*, respectant l'*équilibre des media* et capable d'*affronter la concurrence* impitoyable que l'arrivée des *nouvelles techniques* rend imminente.

1. Un programme de qualité.

— Une observation préalable : la gestion dévore le programme.

● *Le programme méprisé.*

Encore une fois, nos réflexions ne visent personne, à gauche non plus qu'à droite. Je repère un penchant quasi instinctif des institutions, quelles qu'elles soient. Je dénonce une loi de leur logique interne qui se vérifie sous tous les régimes. Tendance qu'il faut repérer, si l'on veut la combattre, abstraction faite de toute allégeance politique.

Sécrtant sa propre idéologie, une institution finit par trouver en elle-même sa légitimité, en oubliant qu'elle n'existe que pour exercer une fonction.

La raison d'être du système audiovisuel est de fabriquer, de programmer, de diffuser et de vendre des programmes. Eh bien ! on incline à l'oublier. Les gestionnaires du système : présidents, directeurs, conseillers techniques, administrateurs, trésoriers, contrôleurs — les fameux « géomètres » comme on dit — se passeraient volontiers de cette ennuyeuse vocation. A leur insu peut-être, ils soupirent après un système pur et clos — une mécanique transparente aux ressorts et rouages bien huilés — qui tournerait sans trouble selon les lois idéales d'une parfaite Enarchie.

Ces « géomètres » ne se consolent pas des perturbations que les « créateurs » importent dans le paradis de l'Administration : comme tout marcherait mieux s'il n'y avait ni auteurs, ni producteurs délégués, ni réalisateurs, ni comédiens — et autres impénitents « saltimbanques » — empêcheurs de gérer en rond.

Le programme est toujours en trop. Il est source de tous les ennuis. Le spectacle coûte une fortune. « Vous n'avez pas idée du prix d'un robe à paniers Louis XV, etc. »

Bref, la structure administrative considère inconsciemment que les émissions sont une fonction accessoire, voire parasite, du système audiovisuel.

• *Le programme sacrifié.*

« Lorsque j'ai déjà dépensé 85 % des ressources, c'est seulement à partir du 86^e centième que je dépense pour le programme », disait à peu près M. Marceau Long, dernier président-directeur général de l'O.R.T.F. A cette époque, on savait encore chiffrer la part des dépenses artistiques dans le budget global de l'Office, afin de la comparer aux coûts de fonctionnement. Depuis, ces proportions ont disparu, absorbées sans doute par le « flou artistique ».

A l'O.R.T.F., il a toujours fallu trouver de l'argent pour autre chose que le programme.

Je rappellerai que l'Office n'avait pas le droit d'emprunter sur le marché financier. C'est sur ses propres ressources que l'établissement a dû prélever les moyens de son expansion technique.

Sous la pression directe du pouvoir, l'O.R.T.F. a été contraint de compléter la couverture du territoire par la première chaîne, d'équiper une deuxième, puis une troisième chaîne. Il fallait répondre au plus vite à l'impatience des téléspectateurs de France. Ce pays libre aspirait à ses trois chaînes !

Chaque fois que l'argent se fait rare, c'est nécessairement dans le programme que les gestionnaires puisent. Impossible de puiser ailleurs ; les dépenses de personnel sont incompressibles.

L'éclatement de l'Office a multiplié fortement les gestionnaires. Immeubles, locaux d'apparat, voitures, frais de représentation, contrats de qualité... Tout cela coûte cher.

Où prendre l'argent ? Le programme, voyons !

Au bout du compte, il pourrait bien arriver qu'il ne reste plus du tout d'argent pour le programme. Je n'évoque pas seulement une hypothèse d'école, car le cas n'est pas sans exemple. A Paris même.

— *L'Opéra de Paris* : nous avons vu la part artistique dans le budget du Palais Garnier grossir au début de la gestion de M. Lieber-

man. Le Gouvernement d'alors l'avait compris ; il n'y avait pas d'autres moyens de remettre l'Opéra au premier rang des grandes scènes lyriques que de lui consentir les moyens financiers dignes de sa vocation. Il fut ensuite question d'économie, de « compression des coûts », d'« encadrement des dépenses »...

Bien entendu, le budget artistique fit les frais de l'assainissement. L'Opéra amputa une partie de son programme.

— *Chaillot* : nous avons vu pire avec ce grand théâtre national qui, un beau jour, s'est vu interdire toute création. Paradoxe pur, l'établissement payait son personnel et fonctionnait à vide.

● *Le programme oublié.*

Faut-il, dans un climat si lourdement « structuraliste », s'étonner que le présent projet s'intéresse peu ou pas du tout au programme. Le contenant a primé le contenu. Les structures ont fait oublier l'essentiel qui est de produire des émissions de qualité.

— **Une autre remarque : défendre le programme ou les conditions de la qualité.**

Votre Commission a déjà, sous la plume de M. Caillavet, consacré près de 300 pages à la qualité des programmes. Je n'insiste donc pas et renvoie à ce rapport dont on trouvera en annexe un résumé et dont je rappelle qu'il ne parle pas des structures. Il traite les points suivants :

1. Les juges et critères de qualité.
2. La programmation, la grille et la politique des programmes.
3. Un système pluraliste de programmation, le forum.
4. L'harmonisation et la coordination des programmes.
5. L'auteur, le concepteur, l'animateur d'émissions, le producteur délégué.
6. Comment supprimer les monopoles excessifs de production ?
7. Le cinéma et la télévision.
8. Comment moraliser les programmes de variétés et le « show business » ?
9. La question des droits d'auteur.
10. Les réalisateurs.
11. La Société française de production.

Le rapport de M. Caillavet traitait d'autres points tels que la redevance, la publicité ou la réforme du régime fiscal des sociétés qui ont une influence indirecte sur la qualité du programme.

Instruit par ces réflexions, nous observons que le projet de loi « ignore » la qualité du programme, c'est-à-dire la qualité de producteurs et celle du produit.

a) *La réforme ne porte pas sur la qualité de la production.*

Votre Rapporteur relèvera une lacune de taille dans ce texte. Il est étrange qu'il n'y soit jamais question des *auteurs*, des *créateurs*, des *producteurs délégués*, des *réalisateurs*, non plus que des *artistes* et *interprètes*. Ce silence est paradoxal. Sauf l'information, tout ce qu'affiche le petit écran est fait du labeur de ces gens-là. Les maîtres d'œuvre ce sont eux.

La création et ses maîtres d'œuvre ont donc été oubliés.

— Il n'apparaît pas qu'ils aient beaucoup participé à la *concertation* que le Gouvernement a organisée avant d'élaborer le projet de loi.

— Ce projet ne *reconnaît pas officiellement* la création audiovisuelle, ne lui confère pas de statut particulier et ne lui réserve pas de *crédits spécifiques*. Les « préciputs » prévus sont destinés aux structures et non pas au programme.

— Le projet ne comporte aucun *statut* des personnels qui *contribuent le plus à la création*. Il ne s'intéresse vraiment qu'aux journalistes. Toujours l'arme stratégique de l'information !

— *Créateurs, réalisateurs et artistes sont absents des conseils d'administration*. Ils ne bénéficient donc même pas des dispositions favorables aux travailleurs des autres entreprises nationalisées.

● *La construction qui nous est proposée ne donne pas aux créateurs la place qui devrait leur revenir.*

C'est pourtant une question fondamentale pour le fonctionnement même de l'audiovisuel.

Il est vrai que le *système de 1974* ne résolvait pas mieux la question. A cet égard, le Haut Conseil de l'audiovisuel, qui a rendu des services indéniables, n'était peut-être pas bien composé.

Le Conseil national de la radio et de la télévision ou de la communication audiovisuelle, tel que le propose le présent projet, est un organe qui rassemble les représentants des forces vives ou sociales de la nation. Sa composition ne méconnaît pas totalement les créateurs, mais les appréhende sous l'angle des *travailleurs de l'audiovisuel* et des *personnalités du monde culturel*. Il ne s'agit pas du tout de la même chose. Il convient que ce Conseil national fasse place aux producteurs et aux réalisateurs, ainsi qu'aux artistes et interprètes.

● *La réforme qui nous est proposée ne répond pas à une autre question capitale pour le fonctionnement de l'audiovisuel et cette*

question est : *Quels doivent être la fonction et le profil d'un programmeur ?*

Notre Commission a consacré à ce sujet un certain nombre de réflexions que notre collègue, M. Caillavet, a rassemblées dans son rapport sur la qualité des programmes. La question que j'évoque est essentielle pour le *contenu des émissions*, pour la qualité de la télévision et pour la place de la création (je pense essentiellement aux téléfilms de fiction et aux documentaires). On a trop souvent tendance à négliger l'importance de la *fonction du programmeur* dans la communication télévisuelle. Tout autant, sinon plus que les créateurs des émissions, c'est-à-dire ceux qui en sont les auteurs et qui les signent, les programmeurs, responsables du déroulement et de la suite des émissions, comme de l'insertion de chacune d'elles dans la grille générale, exercent une responsabilité sociale considérable ; c'est le programmeur qui, au fond, est responsable du contenu même de la communication.

Un point qui importe, c'est de savoir, par exemple, si le programmeur doit être un *homme de gestion* ou un *homme de programme*. C'est une question essentielle, sans doute difficile à résoudre et que la télévision de notre pays résout d'une manière différente de celle de presque tous les autres grands pays étrangers. Le rapport Moinot avait esquissé une solution pour faire le partage entre le responsable de la gestion et le responsable du programme.

• Cependant, le texte que nous examinons ne touche pas aux dogmes de la télévision française : *toutes les responsabilités se concentrent dans la personne d'un président-directeur général* : homme à tout faire, qui exerce toutes les responsabilités et qui est chargé de la permanence comme de la création, de la gestion comme de l'imagination. Il conviendrait de s'interroger sur cette étonnante et écrasante concentration des responsabilités.

Le présent projet continue à confondre en une seule et même fonction, celle de président de chaîne, trois fonctions complètement différentes :

— celle d'être *attributaire* exclusif d'un *réseau* de diffusion télévisée ;

— celle d'être le *programmeur* exclusif des émissions sur ce réseau ;

— celle d'être *responsable de la production* des émissions qui y sont programmées.

Dans les télévisions étrangères, la distinction est bien faite entre ces différentes fonctions. Aux *Etats-Unis* en particulier existe une *interdiction* essentielle. Les responsables de la programmation

sur les réseaux américains n'ont pas le droit d'être producteurs d'émissions de télévision. Les programmeurs remplissent simplement la fonction d'éditeurs de programmes. Les Etats-Unis ignorent ce système verticalement intégré à la française d'un président-directeur général monolithique responsable de tout.

Ce monolithisme, cette concentration excessive des responsabilités culturelles et sociales dans la personne d'un seul homme est néfaste. Tout ce qui tend à disjoindre les fonctions de programmeur et de producteur contribuera à assouplir la programmation, à faciliter l'accès à l'antenne des différents producteurs qui en sont pratiquement toujours écartés, à diversifier les sources de programmes, condition du pluralisme et du renouvellement et probablement à alléger et diversifier notre système de télévision.

La présente réforme méconnaît la tendance profonde que l'on constate à l'étranger. Le programmeur de télévision doit devenir un éditeur de programmes et non pas le chef tout puissant d'un service public verticalement intégré.

b) Le projet ne se préoccupe pas de la qualité du produit.

Comme nous l'avons dit, il n'y a pas lieu de traiter à fond ces questions de qualité. Effleurant le sujet, nous nous arrêterons juste sur un point.

— **Le programme doit être diversifié et français : sauvagardons notre identité.**

Pour être vraiment français, le programme se doit d'ailleurs d'être diversifié. Quel que soit le mode de communication (câble, satellites, antennes du service public, antennes privées, vidéocassette ou vidéodisque) de toute façon, il importe au plus haut point qu'une part essentielle du message transmis soit d'initiative et d'inspiration françaises.

L'enjeu est simple : ou nous sommes Français, ou nous devenons Américains.

Sur ce sujet, qu'il me soit permis de me citer. Rapportant au nom de votre commission des Affaires culturelles sur la radiotélévision française, j'observais :

« La carte d'identité de notre pays est culturelle. Il est des nations qui se signalent par leur dimension géographique, d'autres par l'étendue de leurs ressources, certaines par leur puissance économique ou leur poids militaire.

« La France, dans l'opinion, est la terre d'élection des lettres et des arts. Notre histoire est inséparable de l'histoire de notre culture. Le trait fondamental de cette culture, c'est sa **diversité**. On l'a

expliqué par notre position géographique singulière, ce carrefour où se sont rencontrés tant de peuples. Nous en savons les suites fâcheuses : notre tendance à la division, à l'émiettement... partis contre partis, factions contre factions, souvent les armes à la main.

« Mais la France a eu quand même la chance de ces malheurs ; en quelque sorte, les qualités de ses défauts.

« Cette situation longtemps centrale, ces frontières trop ouvertes, ce brassage ethnique, ont favorisé le foisonnement culturel ou artistique le plus riche, propice à une confrontation féconde des principes, des idées et des doctrines.

« Le scepticisme créateur est bien français. La France n'est jamais mieux elle-même que lorsque cohabitent dans le même siècle un Montaigne et un Pascal, un Mallarmé et un Zola ou, plus près de nous, ceux que l'on dénommait plaisamment « les Paul opposés » : Claudel et Valéry.

« Rien de plus contraire à notre génie que l'uniformisation. C'est dire que la vie moderne menace directement notre identité nationale, puisque depuis le début de la révolution industrielle la machine impose les standards de la consommation de masse.

« Le danger a été dénoncé depuis longtemps et l'Etat s'est vu tracer ses devoirs. **Soutenir et susciter le pluralisme et protéger l'indépendance des sources** de création est le principe qui guide l'action du ministère de la **Culture**. La même règle doit inspirer l'action de l'Etat pour une **information de qualité**. Indépendance et pluralisme là aussi sont les règles. Elles fondent une démocratie digne de ce nom. »

*
**

c) *La vraie réforme est pour plus tard.*

Faudrait-il croire que ces questions de programmes, de communication, de qualité du message échappent par nature au traitement des techniques législatives et que la loi ne puisse appréhender que des structures.

Il n'en est rien. Lui-même, le Gouvernement le sait, puisqu'il se proposait de présenter le vrai projet qu'on attendait : un **texte complet traitant, non seulement du « contenant », mais également du contenu : l'œuvre audiovisuelle.**

Ce texte exhaustif n'était pas hypothétique : il était en chantier.

On pouvait espérer qu'il prendrait en compte toutes les observations du Sénat sur les conditions d'un programme de qualité. La Haute Assemblée n'a-t-elle pas longuement évoqué dans ses rapports les régulations internes qui s'imposent, la déontologie du service

public, la consécration statutaire du créateur, la séparation du programmateur d'avec le producteur, l'interdiction des cumuls, la clarté sur les droits d'auteurs et les droits voisins, la survie du cinéma, etc. Bref, tout ce qui n'a jamais été réglé et qui attend de l'être. Un projet complet se devait d'embrasser ce champ des réalités audiovisuelles qui, jusqu'à présent, furent surtout le fruit du hasard ou du rapport de forces. Tout cela — qu'il faut clarifier et rationaliser — appelle un projet de loi.

Voilà qui serait vraiment utile et vraiment nouveau. La gloire du changement appelle la nouvelle majorité.

Or, qu'arrive-t-il ? Tout le contraire ! Le Gouvernement ampute son grand projet et les dispositions qu'il en distrait, ce sont justement les plus novatrices et les plus nécessaires.

Il nous invite à voter un cadre, autour d'une absence. N'est-ce pas significatif ? Il n'est pas indifférent que le Gouvernement ait jugé plus urgent de faire voter sur les structures. Engageant la dévolution du pouvoir, elles sont toujours prioritaires. Il faut s'assurer des leviers de commande. Il sera toujours temps, après, de voir ce qu'on en fera.

Espérons que le Gouvernement ne nous fera pas trop attendre le projet de loi sur l'œuvre audiovisuelle, ni le projet sur l'entreprise de communication audiovisuelle.



2. La réforme aurait dû instaurer une communication libre et pluraliste respectant l'équilibre des media et capable d'affronter le défi du futur.

La communication que nous évoquons doit donc être parée de vertus positives et pure de certains défauts.

a) *Une communication libre, pluraliste et respectueuse des autres media.*

N'insistons pas sur la liberté et sur le pluralisme, conditions évidentes d'une communication de qualité.

Sauf pour préciser un point capital et dissiper une équivoque.

Le *pluralisme* ne doit pas s'entendre seulement de la *diversité des voix sur le même médium*. Il doit également être assuré par la *diversité des media*. Or, le présent projet constitue une menace pour l'équilibre économique de la presse écrite.

Attardons-nous un instant sur les *nuisances* que peut entraîner l'expansion de l'audiovisuel. L'équilibre des media importe à la démocratie et à votre identité culturelle.

— La communication audiovisuelle ne doit pas ruiner la *presse écrite*. Ce point est capital. L'audiovisuel ne doit pas tout dévorer. Nous devons, au premier chef, surveiller les risques pour la presse écrite, c'est-à-dire pour un medium indispensable à la vie d'une démocratie authentique. Nous y reviendrons.

— La communication audiovisuelle ne doit pas tuer le *cinéma*.

Ce point est très largement développé dans le rapport de M. Caillavet. Nous y reviendrons plus loin.

— La communication audiovisuelle doit respecter les *droits des auteurs* et *interprètes* et en renforcer la protection.

Nous renvoyons également sur ce point au rapport de M. Caillavet en soulignant que nous attendons toujours les propositions du Gouvernement sur les droits d'auteurs (et voisins) qu'il apparaît de plus en plus urgent de réformer et de compléter.

b). *La réforme aurait dû préparer le « choc du futur » en favorisant un type de communication capable de faire face à l'explosion des techniques nouvelles.*

A nos yeux, le défaut le plus grave de ce texte est de ne pas avoir suivi jusqu'au bout son ambition globale et de ne pas avoir vraiment envisagé l'avenir. Le texte s'efforce de couvrir tout le champ présent de l'audiovisuel, mais il ne s'attache pas à *prévoir* audacieusement.

Un précédent fâcheux : l'ordinateur et la « calculette ». Il y a une quinzaine d'années, les experts en informatique se sont prononcés catégoriquement sur la manière dont le progrès allait nous débarrasser des corvées arithmétiques. Pour poser et résoudre des calculs, nous n'aurions plus à prendre du papier et des crayons. Il nous suffirait de pianoter sur le clavier d'un « terminal » doté d'un écran de visualisation et peut-être même d'une imprimante. Grâce à ces techniques modernes, nous serions en mesure d'interroger un *gros ordinateur central* qui nous répondrait, sur écran, à la vitesse de la lumière.

Comme disait quelqu'un : « Un expert est un homme qui se trompe selon toutes les règles. » Pour ces calculs courants, personne n'entre en liaison avec un gros ordinateur. Tout le monde a une calculatrice *individuelle* dans la poche !

Ce qui ne revient absolument pas au même ! A tous points de vue, psychologique, technique, commercial...

Nos experts ont été les victimes de cette vision traditionnelle que j'ai déjà dénoncée. Quel que soit le domaine à organiser, ils ne peuvent concevoir de structures que sur le modèle des hiérarchies centralisées et pyramidales de l'Empire romain ou de l'Eglise catholique. Ce « mal français » a sévi en informatique et télématique. La Direction générale des télécommunications n'a conçu que des systèmes à base collective et étatique.

Elle ne s'est pas intéressée à la consommation purement *individuelle*.

Il y a quatre-vingts ans, les mêmes experts auraient, je suppose, prédit qu'un mélomane ne pourrait pas goûter d'autre musique que celle des antennes publiques. Or, quand votre Rapporteur veut écouter un quatuor ou une symphonie, il n'est pas esclave de France Musique. Si cette chaîne l'ennuie — cela arrive —, il pose tout simplement, tout banalement, un phonogramme (le terme officiel pour *disque*) sur la platine de sa chaîne et il se passe fort bien du système de diffusion hertzienne.

Ce que le phonogramme est à l'espace sonore, le *vidéogramme* (autrement dit le *vidéodisque*) le sera bientôt dans le monde audiovisuel.

* *

Une vision hardiment prospective n'aurait-elle pas dû déceler l'essor des nouveaux media et le déclin corrélatif du service public qu'ils concurrenceront ?

• *La percée du magnétoscope et le développement des câbles.*

Quoique particulière à notre pays, semble-t-il, la vogue du magnétoscope a de quoi faire réfléchir. La vente de cet appareil double chaque année. Certains experts prédisent cinq millions de magnétoscopes en 1985. Les cassettes se multiplient, pour la vente ou la location.

La baisse d'audience qu'a enregistrée la télévision depuis près d'un an ne serait-elle pas due — partiellement — au développement de ces nouveaux moyens ?

• *La montée possible du vidéogramme.*

Le progrès technique imprime à l'évolution une vitesse qui devient fantastique. Il y a quinze ans, le magnétoscope était une curiosité. Dans quinze ans, il sera devenu banal et le vidéodisque commencera peut-être à se répandre dans le grand public. Imagine-t-on suffisamment l'attrait du vidéogramme ? Il enregistre avec

une perfection inouïe tout ce qu'on peut souhaiter comme combinaisons d'images et de sons, aussi bien l'Opéra que le grand spectacle et cela, en autant de langues que l'on veut, sur le même support. La lecture se fait par « laser » ; aucune altération ; aucune poussière. Quant au prix, tout laisse penser que dans moins d'une décennie, un vidéogramme ne coûtera que l'équivalent de 100 F actuels.

● *La conséquence : un service public concurrencé et minorisé.*

Chaque Français ne dispose, grosso modo et en moyenne, que de deux heures pour regarder la télévision. Supposons que la qualité de la vie continue de s'améliorer, libérant une heure de plus dans dix ans ; voilà *trois heures* disponibles. Pour regarder *quoi* ? Supposons que la France soit câblée. Les fibres optiques permettront à chaque foyer de disposer d'une dizaine de canaux, dont certains transmettront le message des satellites qui siffleront sur nos têtes. La même famille possédera en outre un magnétoscope et une collection de vidéocassettes (sans compter toutes celles qu'elle pourra louer). Enfin, peut-être, la même famille disposera d'un lecteur à laser de vidéodisques.

Quel choix ! Croit-on vraiment que cette famille consacra plus de vingt minutes aux antennes du secteur public ? N'aura-t-il pas perdu toute importance ? Le luxe de précautions dont le présent projet entoure ce secteur public, pour en garantir l'autonomie, ne devient-il pas frivole ? Fallait-il dépenser tant d'imagination juridique, organique ou fonctionnelle en faveur d'un système qui va devenir accessible ?

— **Le véritable enjeu est de gagner la bataille du programme.**

Plus grave encore. Les auteurs du projet ne semblent pas s'être sérieusement rendu compte que le véritable enjeu, dans la décennie qui vient, est de gagner la bataille du programme.

● *La bataille du matériel est déjà perdue.*

Au cours des dix dernières années, une compétition acharnée opposa le Japon aux Etats-Unis pour la mise au point d'un lecteur de vidéogramme, capable de conquérir le marché international. L'Europe et la France se sont laissé distancer comme pour le *magnétoscope*.

● *La bataille essentielle, celle qui va commencer, est celle des programmes.*

Le besoin de programme grandit avec le nombre de voies de communication. Il faut bien que quelque chose passe par tous ces nouveaux canaux. La demande va probablement décupler. *Qui fabriquera ces produits ?* Question capitale.

On observera que la consommation *individuelle* incite à produire vidéocassettes et vidéogrammes, puisqu'ils alimentent aussi bien la diffusion par les antennes publiques, les programmes par câbles et la lecture individuelle à la maison. Un film de cinéma ne sera enregistré, en plus, sur bobine que pour les projections en salle. On voit tout de suite où se situe la technique d'avenir, la production à prévoir ; pour encaisser les gros profits !

Empruntons à un éminent réalisateur de télévision, professeur associé d'université, un exemple simple qui mesure l'importance de *l'enjeu commercial* :

« Supposons que demain, ou après-demain, un groupe international décide de produire le film d'un metteur en scène de grand nom — Kubrick par exemple — en choisissant de le diffuser uniquement sur vidéodisques, le parc des lecteurs étant devenu suffisant.

« Supposons que ce vidéodisque soit vendu 100 F.

« Supposons encore que ce vidéodisque soit tiré à cinq cent mille exemplaires.

« $500.000 \times 100 = 50$ millions de francs.

« Supposons enfin que la production du film ait coûté 20 millions, que l'on consacre à son financement publicitaire 10 millions, soit 30 millions. Le profit de l'opération sera de 20 millions de francs.

« La démonstration est schématique, pourtant on ne voit pas ce qui a terme peut empêcher ce scénario de se réaliser. Ajoutons, à côté de cet exemple qui évoque une création de qualité, que l'on verra se multiplier des sous-produits (magazines de tous genres, fictions de bas niveaux, etc.) dont le prix de vente sera très bas et le financement complété par des recettes publicitaires directes ou indirectes. Ils seront vendus dans des boutiques d'un genre nouveau, proches sans doute de ce que sont les marchands de journaux aujourd'hui.

« Le rêve pour échapper au réel contraignant, la vie par substitution, les héros d'une mythologie de bazar, les stéréotypes accumulés deviendront à leur tour objets de consommation de masse. Mais aussi peut-être le besoin d'expliquer, de comprendre, de sentir, d'imaginer, de créer...

« L'écran de télévision individuel, dont les dimensions vont s'étendre, la qualité de l'image et du son s'améliorer — Sony vient de mettre au point une chaîne complète de vidéo avec mille cinq cents lignes de définition —, deviendra le lieu où se croiseront des produits audiovisuels de tous genres, de tous niveaux, de toutes origines. »

— *La France dispose d'atouts considérables.* Je les énumère rapidement :

- une « *image de marque* » *culturelle*. Après tout, cela compte ;
- un brillant passé *cinématographique*. Là aussi, le prestige peut aider à faire vendre ;

● un potentiel énorme *sous-employé* : *la S.F.P.* Le premier P.D.G. de la S.F.P. s'était lancé dans l'aventure. Il avait tenté hardiment de convertir la S.F.P. à une vocation audiovisuelle globale. La tentative était prématurée et les capitaux manquaient. Le projet actuel doit être l'occasion de repenser la mission et les moyens de la S.F.P. qui doit être mise en mesure d'affronter le futur marché audiovisuel.

— *Les atouts de notre pays ne doivent pas être gâchés.*

● *Actuellement, la vente des produits français est faible.* Le mal a été suffisamment dénoncé pour que nous n'insistions pas. Nous admettons toutefois comme excuse qu'il est plus facile de vendre du produit anglo-saxon, étant donné les dimensions du marché parlant anglais.

● *Les services commerciaux des sociétés de programme ne sont pas spécialement dynamiques, c'est le moins qu'on puisse dire.* Il nous est souvent revenu que les réalisateurs s'occupaient eux-mêmes de leur promotion et que les ventes à l'étranger résultaient essentiellement de leurs propres efforts.

L'article 56 répond-il au défi du futur ?

La mission de prospector le futur marché, de concevoir le programme correspondant, d'en susciter la production, de le commander ou de le cofinancer et, enfin, de le vendre, pourrait être confiée à la **société de commercialisation** créée par l'article 56. Je ne suis pas sûr que le Gouvernement lui-même, qui a prévu cette institution, soupçonne le grand rôle qu'il pourrait lui confier.

Soyons optimiste : Imaginons hardiment l'avenir. Comment fonctionnera cette société de commercialisation ? Si tout va bien, trente personnes au plus ; un patron dynamique ; une politique agressive de prospection et de démarchage ; la société propose des schémas de produits aux chaînes de télévision et les incite à en passer commande à la future S.F.P. Dans la négociation, la société de commercialisation souligne quels types de produits elle peut vendre facilement.

Pourquoi la société de commercialisation ne passerait-elle pas elle-même directement commande à la S.F.P. de vidocassettes et de

vidéodisques ? Un point important. Le type de produit auquel s'intéressent essentiellement les chaînes est un programme de caractère familial correspondant à leur public. Le programme audiovisuel qui peut se vendre à l'étranger n'a pas forcément ces caractères.

Soyons pessimistes : C'est un tout autre portrait qu'il convient maintenant de tracer. L'avenir dessinera peut-être une structure lourde et lourdement bureaucratique, centralisée et pyramidale selon toutes les traditions. L'« esprit fonctionnaire » soufflera sur ce monstre technocratique, sous la présidence aimable et lointaine de quelque grand commis favori du pouvoir, qui y viendra finir sa carrière. Sur cette lancée négative, nous pouvons imaginer que cet organisme voudra spécialiser ses agents selon une répartition géographique et, pourquoi pas, selon la catégorie du produit: La division du travail peut être entraînée par une logique folle !

Votre Rapporteur a la plume volontiers railleuse, mais l'expérience le rend sceptique. Un seul point consolant :

En politique, le pire n'est pas toujours sûr.

CHAPITRE III

LES CONTRADICTIONS ET LES SILENCES DU PROJET

Replaçons maintenant le projet là où il a entendu se situer. Admettons ses postulats et ce qu'on peut appeler sa « problématique » et vérifions s'il réduit correctement ses moyens des fins qu'il se propose.

Même jugé de son propre point de vue, le projet *n'est pas logique* avec lui-même : il est incohérent quand il n'est pas silencieux. Il souffre nombre de contradictions, d'ambiguïtés et de *lacunes*, dont les plus notables sont le mutisme du *cahier des charges* et l'inconnue des *ressources*. Nous verrons que sur ce dernier point le texte menace la *presse écrite*.

Un texte de compromis ?

Le texte porte la marque d'hésitations multiples.

Est-ce étonnant ? On sent que la rédaction transige entre des tendances opposées.

Tirailé entre des objectifs et des arrière-pensées contradictoires, le rédacteur a fait ce qu'il a pu. Aux dépens de la logique. Et quand il n'y est pas parvenu, il s'est tiré d'affaire en usant de la bonne vieille méthode traditionnelle (elle a fait ses preuves). Il a renvoyé le problème au *domaine réglementaire*, c'est-à-dire aux décrets d'application.

Avantage : le Parlement n'a pas à s'en occuper (c'est toujours cela de gagné !). Inconvénient : un texte muet.

I. — **LES CONTRADICTIONS ENTRE FINS ET MOYENS. LES PRINCIPES DIRECTEURS D'AUTONOMIE ET DE PLURALISME NE TROUVENT PAS DANS CE PROJET UNE AUTHENTIQUE TRADUCTION LÉGISLATIVE**

1. **La Haute autorité : un faux-semblant, des risques et une occasion manquée.**

Le projet de loi innove en important dans notre pays un type d'institution qui a fait ses preuves Outre-Manche ou Outre-Atlantique. Mais peut-on acclimater chez nous l'esprit anglo-saxon ?

La Haute autorité : beau nom de prestige. Mais aussi de mystère.

Le but est d'empêcher les pouvoirs politiques et économiques d'influer sur le système audiovisuel, en intercalant une sorte de *tampon*, une manière d'*écran*.

Une autre métaphore s'est imposée.

La Haute autorité coupe le *cordon ombilical* qui relie l'audiovisuel au pouvoir politique.

La *logique* devrait conduire à faire en sorte que cette Haute autorité mérite pleinement son nom. (A moins que l'introduction de l'adjectif « Haute » n'ait pour but de tempérer, en l'anoblissant, l'acceptation du terme « autorité ». Une Haute autorité serait-elle le contraire d'une autorité tout court ?)

a) **Un mode de désignation contestable.** Désormais, c'est juré, le Gouvernement ne se mêle plus de l'audiovisuel. Il ne désigne plus les présidents-directeurs généraux des chaînes. Le présent projet transfère solennellement ces pouvoirs à la Haute autorité. C'est elle qui fait tout, nous dit-on, en lieu et place du Gouvernement.

Voyons donc de près, de très près, cette institution réputée indépendante. Nous devons l'examiner d'un œil très sourcilleux. La Haute autorité ne doit pas être suspecte de complaisance. Elle doit être au-dessus de tout soupçon.

Premier point à examiner : *qui la nomme ? pour combien de temps ?*

— *la fausse assimilation avec le Conseil constitutionnel.* Neuf membres (inamovibles durant neuf ans et non renouvelables) : trois

désignés par le Président de la République, trois par le Président du Sénat, trois par celui de l'Assemblée.

On ne pouvait s'attendre que ce mode de désignation soit précisément choisi. Le Président de l'Assemblée nationale ne l'avait-il pas d'avance récusé ? Or, désavouant cette Haute personnalité, le Conseil des ministres accorda sa préférence au système copié sur le Conseil constitutionnel.

Pourquoi donc cette copie ? On peut penser que le Gouvernement a voulu, avant tout, conférer le maximum de prestige à l'institution nouvelle, car prestige est un peu synonyme de hauteur de vue et d'impartialité.

Le modèle d'un Conseil de grande réputation était sous les yeux. Le Gouvernement a jugé donc nécessaire au « standing » de la Haute autorité que ses membres soient désignés par les trois plus hautes personnalités de l'Etat.

Ce souci de solennité à part, les deux institutions n'ont, quant aux missions, rien de commun.

— *des missions très différentes.*

Les mots mêmes de *Conseil constitutionnel* et d' « autorité » expriment déjà la différence.

• Le Conseil constitutionnel se prononce en juge. Il se fonde sur des textes augustes que tout le monde — ou presque — connaît. Ce Conseil dit le droit. L'impartialité et la neutralité politique sont de rigueur.

Que l'on sache, le Conseil constitutionnel ne nomme pas ni ne révoque le Premier ministre !

• Or, la fonction capitale de la Haute autorité est de nommer — et de révoquer — les futurs présidents-directeurs généraux. L'impartialité et la neutralité lui seront beaucoup plus difficiles, bien que ses membres soient inamovibles durant neuf ans et non renouvelables. Les amitiés politiques ne risquent-elles pas de peser sur leur choix ?

L'assimilation de la Haute autorité avec le Conseil constitutionnel paraît fallacieuse.

Le mode de désignation qui fait que les deux tiers des membres sont nommés par la majorité en place rendra la Haute autorité suspecte. Dès le départ, le Gouvernement hypothèque devant l'opinion publique la crédibilité et l'avenir de l'institution.

b) La nature inconnue de la Haute autorité.

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne nous met pas en mesure de déterminer quel sera le véritable caractère d'une institution qui emprunte des traits :

- pour une part, à une sorte de magistrature morale ;
- pour une autre, à un pouvoir exécutif doté d'un pouvoir réglementaire ;
- et pour une autre encore, à un tribunal ou une instance d'arbitrage.

— *Du temps libre pour quoi faire ?*

Tout ce que nous savons c'est que cette instance rassemble neuf personnes qui seront en mesure de s'occuper à temps *plein* du système audiovisuel. Comment les choses se passeront-elles au sein de cette Haute assemblée ? L'instance sera-t-elle purement collégiale ? Se dotera-t-elle d'un règlement intérieur qui imposera des votes à la majorité ? Le titre de président, emportera-t-il une situation éminente ?

— *Le recours des grincheux.*

Ce que l'on peut deviner — car rien n'est plus sûr — c'est que la Haute autorité sera saisie d'un important courrier et qu'elle collectionnera les plaintes. Téléspectateurs ou agents de l'audiovisuel, les mécontents ne manqueront pas. Et pourquoi résister au plaisir d'exhaler sa plainte, dès lors qu'existe la boîte aux lettres où déposer sa supplique et ses récriminations ? Par sa seule présence, la Haute autorité attirera et suscitera les doléances. L'organe, sur ce point, créera la fonction.

— *Un pouvoir ambigu : le droit de regard sur la gestion du secteur public ?*

L'article 13 du présent projet charge la Haute autorité de veiller au respect par le service public d'un certain nombre de règles telles que le respect du pluralisme, l'équilibre des programmes, la défense et l'illustration de la langue française, etc.

La Haute autorité est donc appelée à intervenir éventuellement dans la gestion des sociétés de programme. Quant et comment la Haute autorité exercera-t-elle les missions qui lui sont imparties dans ce domaine ? C'est ce que le texte ne permet pas de déterminer.

Nous ne savons pas si la Haute autorité se contentera de surveiller, *sans intervenir*, la gestion des présidents-directeurs généraux. On peut concevoir qu'elle les laisse, une fois nommés, totalement

libres de leur action et qu'elle se borne à porter un *jugement global* dans un *rapport annuel* au Gouvernement.

C'est sans doute ainsi qu'il faut voir les choses et, à notre avis, le mieux serait qu'ayant relevé tout ce qu'elle considère comme un manquement aux obligations du service public, la Haute autorité en prenne bonne note. Sans forcément le signaler aussitôt aux responsables ; mais qu'à la fin de l'année, elle en tire les conclusions dans l'appréciation générale qu'elle portera sur l'action de la chaîne.

Nous proposons cette interprétation, mais rien ne nous assure que nous ayons raison. Après tout, la Haute autorité serait en droit de se faire une idée infiniment plus étendue — et tatillonne — de ses devoirs et considérer qu'il lui appartient de sanctionner son contrôle permanent par des observations quotidiennes. Et pourquoi pas ?

Quoi qu'il en soit, il est impossible de déterminer si la Haute autorité interviendra trois fois par jour, trois fois par semaine ou trois fois par an. A partir du texte proposé, bien des modes d'interventions sont possibles pour la Haute autorité. Lequel sera le bon ?

On peut imaginer, en outre, que les neuf personnalités se partagent la besogne et que chacune ait un secteur à contrôler. Je ne suis pas sûr du tout que l'institution de ces neuf sages plaise à tout le monde. Il ne manque pas de bons esprits qui redoutent qu'à la tutelle du Premier ministre, le présent projet ne substitue celle des neuf personnes. Neuf tutelles au lieu d'une ! Le système audiovisuel aura-t-il gagné au change ?

c) Des pouvoirs amputés. Un partage illogique de tutelle entre l'Etat et la Haute autorité prive cette dernière de deux compétences capitales.

Le rapport Moinot, lui, est cohérent. La Haute autorité, telle qu'il la conçoit, est dotée de pouvoirs étendus. En particulier, deux missions capitales pour l'autonomie du service public ressortissent à sa compétence :

- la *détermination du cahier des charges* ;
- le *partage des ressources*.

Le Gouvernement a mutilé l'institution en la privant de ces deux pouvoirs. La Haute autorité a subi de ce fait un *capitis diminutio* qui ne laisse plus d'autorité que le nom.

— *L'allocation des ressources demeure une prérogative gouvernementale.*

Sans doute connaissons-nous les arguments qui ont déterminé l'exécutif. *Le partage des ressources* — qui au surplus doit être

approuvé par le Parlement — serait une prérogative d'essence gouvernementale. En outre, la répercussion économique et financière des choix que traduit ce partage aurait des conséquences considérables sur le développement technologique du pays et l'équilibre des media. Un exemple : le Gouvernement serait plus sensible que la Haute autorité à la nécessité de consacrer, par préciput, une part de la redevance à l'effort de recherche de l'établissement chargé de la diffusion.

Votre Rapporteur est sensible à ces arguments. Toutefois, il ne peut s'empêcher de se demander si les auteurs du projet ne sont pas victimes d'un *juridisme* impénitent et *fonctionnellement* absurde.

Expliquons-nous. En 1972, c'est-à-dire du temps de l'O.R.T.F., les choses sont claires et simples : le président-directeur général décide souverainement du partage des ressources entre les services. La seule prérogative du Gouvernement est de décider du taux de la redevance.

Coupons l'O.R.T.F. en morceaux. Il devient subitement capital que l'exécutif attribue à chaque tronçon sa part de ressources comme si, tout soudain, par simple conséquence d'un avatar de statut, le destin de la nation était gravement engagé et qu'il y allait du salut de l'Etat.

Pour quelles raisons, je ne dis pas tant juridiques que fonctionnelles, faut-il brusquement que le Gouvernement intervienne ?

Continuons le raisonnement jusqu'à l'absurde. Chaque année, jusqu'à présent, le président-directeur général de Radio-France arrête le budget de France-Musique, une des directions de son établissement. Si nous décidions d'isoler ce service en en faisant un établissement à part, juridiquement autonome, la part que recevrait ce service sur la redevance deviendrait *ipso facto* une affaire gravissime qui ressortirait aux seules prérogatives du Gouvernement.

La tradition monarchique, inconsciente mais toute puissante, se reconnaît facilement dans cette obsession des prérogatives régaliennes.

— *La fixation du cahier des charges échappe aussi à la Haute autorité.*

Cette compétence est celle du Gouvernement dans la mesure où il appartient traditionnellement à l'exécutif de déterminer les *obligations* de service public.

Quel que soit le bien-fondé de ces arguments, il faut bien voir que les prendre en compte *revient à ruiner tout l'intérêt de la Haute autorité.*

— *Le partage des tutelles : une frontière de plus en plus floue.*

Ce partage d'attributions entre Haute autorité et Gouvernement a, en outre, l'inconvénient de se fonder sur une distinction qui apparaîtra de plus en plus ambiguë. Le Gouvernement s'est réservé ce qui relève de la gestion et a renvoyé à la Haute autorité ce qui est spectacle. Cette distinction fonde le partage des compétences.

Malheureusement, cette distinction deviendra de plus en plus délicate et arbitraire. D'où une source prévisible de conflits. En effet, les techniques de la télévision et de l'informatique s'imbriquent de plus en plus. Le petit écran sera bientôt le « terminal » de très nombreux services ; comme nous le montrent déjà les deux expériences d'« Antiope » et de « vidéotexte " Teletel " », qui relèvent de départements ministériels différents.

d) Ces contradictions constituent autant de risques de conflit.

Votre Rapporteur ne voudrait pas être chargé d'appliquer la future loi.

En effet, je crois qu'elle va soulever nombre de difficultés, j'y décèle de multiples sources de conflits. Je me bornerai à deux exemples :

— *La nomination des présidents-directeurs généraux.*

Rompant avec une vieille habitude, le projet confie cette nomination à la Haute autorité. Je veux bien que dans un premier temps la composition de la Haute autorité corresponde à la situation politique actuelle et que, au moins, six des neuf membres n'aient rien à refuser au pouvoir en place dont ils procéderont directement.

Il y a tout lieu de penser que la Haute autorité nommera des présidents-directeurs généraux qui ne causeront pas de gros soucis au Gouvernement ; même dans ces conditions favorables, nous ne pouvons pas exclure qu'un président-directeur général gêne l'action du Gouvernement et ne soulève un différend politique quelconque.

Rappelons, à titre d'exemple, les difficultés qui ont surgi entre M. Arthur Conte et son ministre de tutelle M. Philippe Malaut. Dans le système de 1972, la solution était simple. Le Gouvernement a remplacé M. Arthur Conte en Conseil des ministres.

Il n'en sera plus de même. Il peut arriver que la Haute autorité se refuse à révoquer un président-directeur général. Que va-t-il se passer ? En théorie, la Haute autorité tient bon. Elle « campe » sur ses droits, mais en réalité ?

Au cours des nombreuses auditions auxquelles nous avons procédé, il nous a été donné de voir que certains bons esprits, et non des moindres, considéraient qu'il était impossible dans un pays tel que le nôtre que la Haute autorité puisse être en droit, comme en mesure, de s'opposer au Gouvernement.

Selon eux, la Haute autorité n'aura que le choix suivant : se soumettre ou se démettre.

— *Le respect du cahier des charges.*

Le présent projet conserve à l'exécutif les pouvoirs de tutelle et notamment la fixation des obligations de service public.

Supposons qu'une société viole délibérément le cahier des charges : par exemple, qu'elle diffuse 85 % au lieu de 50 % seulement de films étrangers. Qui va sanctionner ce manquement ? En principe, c'est l'exécutif.

Même s'il est en droit de le faire, il va être politiquement assez embarrassé d'intervenir ouvertement dans la gestion de chaînes déclarées autonomes.

C'est à la Haute autorité qu'il s'adressera discrètement. La Haute autorité peut être, là aussi, décidée à résister et refuser d'intervenir.

e) L'occasion manquée d'un consensus général sur l'indépendance de l'audiovisuel.

Le Gouvernement a une démarche double :

— d'un côté, il affecte bruyamment d'instituer un mécanisme nouveau qui garantisse l'autonomie de l'audiovisuel ;

— et d'un autre côté, il allègue que des motifs juridiques irréfragables lui réservent obligatoirement la maîtrise des rouages essentiels.

On ne peut pas vouloir une chose et son contraire. Comme dit l'adage : « Donner et retenir ne vaut. » De qui se moque-t-on avec ces faux-semblants ? avec cette autonomie fiction ?

Votre Rapporteur regrette profondément cette double démarche.

• *La Haute autorité pourrait constituer une véritable garantie d'indépendance.*

Partisan d'une telle instance, votre Rapporteur lui-même n'en avait-il pas proposé une, dans un de ses rapports au Sénat. Une Haute autorité a des chances pourvu qu'elle soit *vraiment indépendante*, de par ses pouvoirs et ses règles de désignation.

Il faut aussi que les personnalités choisies soient indiscutables. L'institution s'imposera. L'organe en quelque sorte créera la fonction. Votre Rapporteur incline donc à croire en la Haute autorité.

Mais les Français, eux, n'y croiront pas. Ils sont naturellement sceptiques. Devant la Haute autorité qu'on nous propose, ils ne verront qu'une chose. Et ils ne retiendront qu'elle.

« *Qui nomme et révoque les présidents-directeurs généraux ? La Haute autorité.*

« *Qui nomme la Haute autorité ? Pour les deux tiers, le pouvoir.*

« *Qui fixe le montant de la redevance ? le pouvoir.*

« *Qui répartit cette redevance ? le pouvoir.*

« *Qui décide des ressources publicitaires ? le pouvoir.*

« *Qui fixe les cahiers des charges ? le pouvoir. »*

Bref, encore et toujours le pouvoir, c'est-à-dire la majorité en place.

Il est évident que cette fameuse indépendance fera rire. Votre Rapporteur le regrette profondément.

● *Une occasion manquée.*

Que s'il avait été placé aujourd'hui devant la mission de réformer l'audiovisuel, votre Rapporteur aurait eu l'ambition d'assainir une fois pour toutes notre vie politique en la débarrassant d'un vieux problème qui l'empoisonne. Nous l'avons déjà dit, la télévision ne rapporte pas de voix au pouvoir en place. Elle ne peut que lui en faire perdre ! Nous le savons tous trop bien : pour tous les Français quand les programmes de la télévision sont mauvais, c'est forcément la faute du Gouvernement !

Votre Rapporteur regrette donc vivement que le Gouvernement n'ait pas recherché un *consensus général* sur les règles destinées à garantir l'indépendance du service public. *Le Gouvernement avait l'occasion de faire voter à l'unanimité la composition de la Haute autorité et le mode de désignation de ses membres.* A-t-il manqué définitivement cette occasion ?

Un terrain d'entente entre majorité et opposition, le Gouvernement acceptera-t-il de le trouver au Sénat ?

2. Le service public décentralisé n'est pas la réponse adéquate aux besoins de communication sociale rapprochée qui s'est fait jour.

L'irruption sur les ondes de stations illégales a révélé l'existence d'un besoin nouveau de communication. Le rapport établi en 1974 par notre collègue M. Miroudot exposait la différence entre la communication fondée sur la relation à sens unique du système « émission-réception » et celle qui implique des sources diverses d'information, sinon même un échange authentique de messages.

Dans notre pays, la radiodiffusion fonctionne selon le premier schéma. Il apparaît de plus en plus évident que les Français ne s'en satisfont plus et qu'ils désirent prendre eux-mêmes la parole.

En fait, deux besoins de communication assez différents se sont manifestés. Il ne semble pas que l'opinion fasse suffisamment la différence.

— L'information de voisinage.

Les communautés telles que les agglomérations, les villages, les quartiers, c'est-à-dire celles que rassemble la proximité topologique, aiment à se tenir au courant des nouvelles du coin. Rien de plus connu.

La presse régionale, dans ses éditions locales, s'efforce de répondre à ce besoin d'information géographiquement rapprochée. Mais Paris ne bénéficie pas d'une telle presse. Et en province, le pluralisme des tendances n'est pas totalement garanti. Quoi qu'il en soit, même en province, le besoin dont nous parlons cherche désormais à se satisfaire par un media nouveau, les ondes radio.

— L'expression des minorités.

Cette seconde forme de besoin n'a pas une base géographique. L'assise est plutôt sociologique. Dans tout groupe s'exerce naturellement la pression statistique de la majorité qui tend, même inconsciemment, à imposer ses moyennes ou ses normes. Inversement, les minorités cherchent à défendre leur identité. On observera que certaines radios « pirates » correspondent à des communautés d'idées qu'un trait propre caractérise (qu'il soit philosophique, politique, artistique, religieux voire sexuel). Les animateurs de ces radios veulent parler à leurs semblables.

On observera que le champ d'expression, visé par de telles minorités, s'étend potentiellement à tout le territoire national.

Face à ce besoin, la décentralisation par l'expansion du secteur public est une réaction gouvernementale spontanée. Ce n'est pas la bonne réponse.

a) **Le renforcement du secteur public correspond à un réflexe banal.**

Le Gouvernement, comme ses prédécesseurs, a réagi en développant le service public. Les structures se sont gonflées, obéissant à la loi quasi biologique que j'évoquais plus haut.

b) **La multiplication des antennes du secteur public n'est pas la solution appropriée.**

Une véritable réponse au besoin de communication sociale rapprochée, ce sont les radios libres elles-mêmes : elles manifestent et combent en même temps ce besoin.

Le projet s'engage dans une mauvaise direction. Il alourdit le secteur public sous prétexte de l'adapter en le décentralisant, alors qu'il suffit d'une multitude de petites radios privées à rayon réduit — gratuites au surplus ! — pour répondre au besoin.

L'extension du service public ne peut se justifier que là où aucune radio locale privée n'est apparue et où il semble qu'il n'y ait aucune chance qu'en naisse une dans les cinq prochaines années.

La décentralisation qu'organise le projet nous apparaît donc inutile. Nous verrons plus loin qu'elle est coûteuse et dangereuse pour l'équilibre des media.

c) **La décentralisation du service public ne serait-elle pas un luxe inutile ?**

La décentralisation est à la mode ; encore ne faut-il pas décentraliser pour décentraliser. En multipliant les antennes régionales et locales du service public, ne sommes-nous pas en train de jouer avec un gadget ?

Le Gouvernement aurait voulu réagir contre le mythe du « gouffre financier » qu'il n'aurait pas mieux fait, en multipliant les antennes de service public. En fait de dépense, le pouvoir actuel ne craint personne !

Votre Rapporteur craint, lui, que le Gouvernement ne s'affranchisse qu'en apparence : lançant un coûteux programme de stations régionales capables d'émettre deux ou trois heures de programme propre, le Gouvernement multiplie sûrement les *gestionnaires*, sans que nous puissions être assurés que les *créateurs* y trouvent vraiment leur compte.

● *Les Français sont-ils des télémaniaques ?* Ne serait-ce pas sous l'empire d'un autre mythe que le Gouvernement semble oublier les réalités financières ?

Nos compatriotes disposent en moyenne de deux heures, à deux heures trente, d'etemps disponible pour regarder la télévision. Tout le monde semble croire, sans mettre ce point en doute, que ce télé-spectateur ne se contente pas de choisir entre trois programmes et qu'il en réclame beaucoup plus, au moins dix, peut-être vingt. Tout le monde semble croire que 50 millions de Français, l'œil vorace et l'oreille gloutonne, sont enchaînés devant le « petit écran ». Tout le monde considère comme allant de soi que la puissance publique tutélaire doit s'empresse de satisfaire cette boulimie insatiable d'images. Faudrait-il toujours plus de chaînes, d'autres antennes, une forêt d'émetteurs, de réémetteurs, des stations régionales, locales, des câbles partout, un, deux ou trois satellites ?

Personne ne paraît mettre en cause l'urgence d'un tel programme. La télévision serait-elle donc une priorité nationale ? La voracité télémaniaque serait-elle le principal enjeu politique ?

● *La France a-t-elle les moyens de s'offrir ce luxe ?* Votre Rapporteur se permet de poser la question.

Que le *satellite* soit nécessaire, nous ne le mettons pas en doute, à cause de sa vocation en quelque sorte internationale. Mais nous nous demandons s'il est absolument vital que notre pays se donne tant d'heures de spectacles.

II. — LE MUTISME INEXPLICABLE DU PROJET DE LOI SUR LES CAHIERS DES CHARGES ET SUR LES RESSOURCES

Au fond, l'essentiel (au regard de la qualité de l'audiovisuel) ne figure pas dans le présent projet ; même certains points qui sont dans la loi de 1974 ont disparu.

1. Le projet de loi fait l'impasse sur les cahiers des charges.

L'article 15 de la loi de 1974 avait consacré sept alinéas aux obligations de service public que rassemblent les cahiers des charges.

L'article 30 du projet, dans son texte initial et dans le texte qui vient de l'Assemblée nationale, est quasi muet sur ces obligations. Un silence inquiétant !

Dans le texte qui nous est soumis, le Gouvernement nous propose en fait de ne pas nous occuper de cette question. Le Parlement est écarté de ce débat.

1° Le projet fait régler cette question par le *choix des hommes*. Pour la qualité des programmes, il suffira de s'en remettre aux futurs dirigeants. Tel sera notre seul recours.

La Haute autorité est chargée de les choisir, c'est à elle de faire preuve de sagesse.

2° Le projet de loi nous propose de nous en remettre au *Gouvernement* pour les *obligations de service public* qui seront fixées par le *cahier des charges*.

Le silence sur le cahier des charges est tout de même plus curieux. Je sais bien que la guerre est une chose trop sérieuse pour être confiée aux militaires et que, pour la même raison, la qualité des programmes audiovisuels doit échapper à la curiosité du Parlement.

Deux raisonnements se conjuguent pour justifier ce bannissement et faire place nette.

a) La loi serait au-dessus de ces détails.

Certains bons esprits se persuadent facilement qu'il est inutile de faire figurer dans la loi les obligations de service public.

Vétilles indignes d'un texte auguste ! Le législateur ne doit en avoir cure ! ni s'abaisser à traiter des détails aussi anodins ! La matière est d'ordre réglementaire et le décret y pourvoira.

Votre Rapporteur ne peut se rendre à cette raison, il a du mal à croire que la qualité des programmes est une question mineure, que le partage de l'article 34 de la Constitution attribuerait systématiquement au Gouvernement.

On nous fera difficilement croire que tout ce qui est capital ne soit pas législatif. Indigne de la loi, l'objet de controverses passionnées ? l'enjeu même de luttes politiques ? indigne de la loi, un thème central des discussions parlementaires ?

La loi doit-elle s'élever si haut qu'elle ne puisse regarder au-dessous d'elle les conditions véritables de la démocratie ?

Nous croyons que, saisi ou consulté sur ce point, le Conseil constitutionnel saurait reconnaître la véritable nature ou la fonction authentique de la loi qui, après tout, n'est pas grand-chose quand elle n'est pas en prise sur le réel.

b) Le tout ou rien.

Est-il judicieux, nous dit-on, de mentionner telle ou telle obligation particulière, comme s'il y avait *a contrario* une raison déterminante ou spéciale de ne pas citer les autres ?

On nous dit : « Ou la loi mentionne toutes les obligations possibles ou elle n'en mentionne aucune. »

On nous dit : « Pourquoi élire celle-ci et non celle-là ? Pourquoi la culture et non la santé ? Pourquoi l'Opéra et non l'industrie ? Pourquoi la défense du cinéma et non celle des petites ou moyennes entreprises ? »

Toute inscription positive aurait l'inconvénient d'entraîner le doute sur les absentes.

Viser un domaine particulier d'actions tendrait à faire croire que les autres domaines sont exclus et que les clauses correspondantes seraient illégales.

Votre Rapporteur pense que ce raisonnement par « tout ou rien » fait bien peu confiance au Parlement et à la logique. Personne n'a déduit du texte de la loi de 1974 que le Gouvernement n'était pas en droit de fixer, dans leur ensemble, les obligations de service public.

En mentionnant dans la loi certaines catégories de clauses, le Parlement a simplement voulu insister sur certaines missions et souligner la valeur qu'il leur accordait.

Donnons deux exemples :

● *Les retransmissions télévisées.*

L'institution du cahier des charges fut en 1974 une des raisons qui avait conditionné le vote si défiant du Sénat. Votre commission des Affaires culturelles, plutôt réticente, s'était ralliée au projet de loi, sous réserve de certains amendements.

C'est à la demande de notre Rapporteur, M. Miroudot, que le Sénat avait introduit (dans le texte de l'article 15 de la loi de 1974) les obligations relatives à la *diffusion d'œuvres lyriques, dramatiques ou musicales produites par les théâtres, festivals ou entreprises d'actions culturelles subventionnées.*

Le Premier ministre d'alors s'était appuyé sur cette disposition légale pour imposer aux sociétés de programme de retransmettre un *quota annuel minimum* d'œuvres théâtrales et lyriques. Ces diffusions ont remporté un grand succès. On sait qu'elles s'adressent à un public fortement « motivé ». Il est infiniment regrettable que le présent projet ait éliminé de telles indications.

● *La défense d'un cinéma national.*

La crise du cinéma dans notre pays, c'est-à-dire la chute de fréquentation en salles et la baisse concomitante de la production de films, a été enrayée à partir du moment où les *cahiers des charges* des sociétés de programme de service public ont limité et organisé la concurrence que la télévision fait au septième art. Cette harmonisation doit être sauvegardée.

Or, l'apparition des stations régionales, de la télé-distribution par câbles et de la diffusion par satellites risque de remettre en cause un équilibre précaire et de ruiner la production cinématographique nationale.

Il importe que les cahiers des charges qui s'imposeront à toutes les entreprises de communication audiovisuelle comportent obligatoirement des clauses limitant la diffusion des œuvres cinématographiques.

Mais qui arbitrera de façon permanente entre la télévision et le cinéma ? Qui veillera à la fois aux intérêts des deux secteurs ? Qui sera en mesure de substituer l'harmonisation et la complémentarité des media à la concurrence sauvage ?

La Haute autorité reçoit peut-être l'essentiel des missions relatives à l'audiovisuel. Ne conviendrait-il pas qu'elle soit chargée également d'une mission permanente d'arbitrage entre le cinéma et la télévision, mission capitale pour l'identité culturelle de notre nation ?

A notre avis, le Parlement doit traiter de ce point car c'est le point capital.

Il lui appartient en particulier de décider qui fixe le cahier des charges du service public.

— Et tout d'abord de dire quels sont les partenaires qu'intéresse cette fixation et qui doivent intervenir.

Il nous incombe de dire quels doivent être les auteurs du cahier des charges. Non seulement le pouvoir exécutif y est intéressé, et au premier chef le *Premier ministre* chargé traditionnellement de la tutelle, mais aussi le *ministre de la Culture* ; il importe que la Rue de Valois ait son mot à dire, dans la mesure déjà où elle est en charge du cinéma. Le « petit écran » peut ruiner le « grand écran ». Après un temps de concurrence sauvage — et la crise que l'on sait —, une certaine complémentarité s'est instituée entre les deux arts, sous l'influence persuasive et contraignante de la Culture. Ce département doit être au moins consulté.

La *Haute autorité* doit intervenir aussi. Elle ne sera pas prise au sérieux si elle ne joue pas son rôle dans la fixation des obligations de service public du cahier des charges du service public.

La *délégation parlementaire* doit continuer à rendre son avis. L'expérience a montré qu'elle était de bon conseil.

Le Parlement doit enfin dire son mot sur la teneur, la substance même du cahier des charges.

Nous l'avons fait en 1974, et c'était bien ainsi. Je dirai même que nous ne sommes pas allés assez loin dans la définition des clauses qui apparaissent indispensables.

— Le Parlement ne doit pas se borner à émettre des *considérations générales* et des recommandations vagues.

— Il doit imposer quelques règles d'ordre *quantitatif* (quotas de films, retransmissions...).

2. La grande inconnue du coût de la réforme ; une menace pour la presse écrite.

Assurément le projet parle d'or, mais pas d'argent. Soyons terre à terre : votre Rapporteur s'est posé les deux questions que tout le monde se pose :

« Quel sera le montant de la facture ? » et « Qui va payer ? »

— *Un chiffrage difficile.*

Heureusement que la commission sénatoriale des Finances est saisie pour avis du présent projet ! Votre Rapporteur eût été bien embarrassé sinon pour proposer des évaluations, du moins pour les garantir absolument. Nous comptons donc vivement sur M. Cluzel. Il éclairera notre lanterne et dira très précisément au Sénat quelles conséquences financières il faut attendre des réformes proposées.

Votre Rapporteur quant à lui en sait peu de choses.

— *Aucun calendrier de réalisation n'était prévu dans le projet de loi.*

Cette inconnue est, si j'ose dire, un point positif parce que l'on peut en déduire que les dépenses nouvelles ne sont pas imminentes. Tant mieux ! Le projet de loi se bornait à ouvrir des droits et des possibilités. Il n'enjoignait pas (heureusement) au pouvoir de créer, dans un délai proche, le réseau complexe de radio et de télévision, de secteur public, qui doit couvrir la France aux frais du contribuable.

— *Mais l'Assemblée nationale est pressée* : elle a amendé l'article 49 du projet pour y inscrire un programme quadriennal d'équipement, prévoyant la réalisation obligatoire de douze sociétés régionales de télévision dotées d'un programme propre.

a) La réalisation complète de la décentralisation sera sûrement coûteuse.

— *Elle nécessitera un recrutement massif de personnels.*

Votre Rapporteur n'a pas compté tous les organismes, ni toutes les sociétés dont le projet prévoit ou autorise la création. Certains experts auraient paraît-il dénombré 35 organismes et 63 sociétés. Cette ensemble impressionnant recruterait et occuperait au moins 1.000 ou 1.500 administrateurs et agents.

— *La facture sera lourde.*

La presse écrite a fait état de mainte estimation. Des chiffres divers ont circulé. Les uns très alarmistes et peut-être gonflés, les autres plus modestes, peut-être trop modestes, sans qu'il soit possible de déterminer qui a raison, des uns et des autres.

L'inquiétant est que « l'hypothèse basse » est déjà élevée.

On parle de **deux milliards** de francs. C'est le minimum chiffré par les plus prudents. Qu'en serait-il si l'on croyait les pessimistes ? 4 ou 5 milliards !

Le Ministre réplique que les chiffres qui circulent sont fantaisistes. Malheureusement, il ne nous aide pas à estimer précisément le coût de la réforme, quand il se borne à dire qu'une heure de communication *de plus*, à la télévision, coûte 210 millions.

Voyons de plus près ces deux milliards.

Appréciée sans excès, fondée sur des coûts de fonctionnement normaux, sinon réduits, cette estimation se décompose de la façon suivante (par hypothèse, 12 régions seulement seront équipées) :

- *Le coût des comités régionaux de la communication.*

A un demi-million près, la facture totale se monterait à six millions ; ce n'est pas ce poste de dépenses qui ruinera l'audiovisuel.

- *Les sociétés régionales de télévision.*

Supposons que ces sociétés soient tenues de produire de deux à cinq heures de programme quotidien. Cet objectif raisonnable implique des moyens lourds, une estimation qui n'est pas excessive évalue à 140 millions le coût du fonctionnement par station.

Supposons toujours qu'en 1985, 12 stations régionales soient lancées : 1,68 milliard est donc nécessaire. Ce ne sont peut-être pas 12, mais 15 sociétés qui fonctionneront. La facture serait alors de 2,1 milliards. Elle serait de 2,8 milliards pour 20 régions.

On comprend devant ces chiffres pourquoi certains bons esprits n'ont pas manqué de contester l'intérêt de ces stations régionales, en faisant observer que, pour le même prix, notre pays ferait mieux de se doter d'une *quatrième* chaîne de télévision.

- *Les sociétés régionales de radio.*

Supposons encore une fois que 12 régions seulement soient équipées et que le coût unitaire de ces stations soit de 5 millions, la facture totale monte à 60 millions.

- Quelques indications encore : il faut prévoir aussi une dizaine de millions pour la *Haute autorité*. L'extension de *Radio France internationale* devrait coûter 50 millions.

Il faut prévoir également 30 millions pour la *société nationale des radios télévisions d'outre-mer* et la *société de commercialisation* (de l'article 56) soit 90 millions au total pour ces trois postes.

Même en réduisant les chiffres qui sont peut-être gonflés pour des raisons politiques, on aboutit à une somme importante. La réforme exigera un effort supplémentaire de ressources. Qui paiera ?

b) Une lourde menace pour la presse écrite.

Votre Rapporteur est sûr d'aborder un des points les plus graves du présent projet.

Conscient — on le serait à moins devant l'évidence — des charges nouvelles, le Gouvernement s'est demandé où trouver l'argent pour financer toutes les antennes supplémentaires qu'il propose de monter. Pour autant qu'on les devine, ses projets sont lourds de menaces.

— *Augmenter la redevance ?* Cela ne suffira pas.

- La transformation progressive du parc des téléviseurs *noir et blanc*, en *couleur* ne se poursuivra pas indéfiniment. Pour l'instant, il en résulte une croissance des ressources plus que proportionnelle à l'augmentation de la redevance. Ce qu'on pourrait appeler l'« effet couleur » prendra fin.

- Le *taux de la redevance* est un prix « politique » que le Gouvernement répugne à augmenter. Dans notre dernier rapport budgétaire, nous avons félicité le Gouvernement d'avoir eu le courage de procéder au rattrapage du taux de la redevance. Cela dit, le Gouvernement ne peut pas se payer indéfiniment le luxe du courage anti-démagogique.

Il est significatif que le ministre de la Communication ait déclaré en substance : « il n'est pas question d'accroître les charges pesant sur les téléspectateurs si le service rendu n'est pas amélioré ».

— *Accroître le volume des séquences publicitaires ?*

Votre Rapporteur avouera sa perplexité : il ne lui était pas apparu que les inspireurs du projet aient, jusqu'à présent, propagé une doctrine favorable à la publicité sur les ondes.

Il lui avait semblé tout au contraire que le parti actuellement au pouvoir se méfiait, jusqu'à l'an dernier, de ce type de ressources. J'avais cru entendre que les annonces risquaient de polluer la qualité

du service public. Nous sommes donc d'autant plus surpris de voir le Gouvernement envisager aujourd'hui de recourir à ces recettes « impures » pour nourrir l'expansion du secteur public.

- La « barre des 25 % » est supprimée.

Le prétexte. Le Premier ministre nous a dit en substance que ce pourcentage était malcommode à administrer.

Il semble, aux yeux de certains juristes, que ce pourcentage n'ait pas à figurer dans la loi et qu'il relèverait du domaine réglementaire. Votre Rapporteur, quant à lui, dira une fois de plus que tout ce qui est capital doit figurer dans la loi. La suppression de la barre des 25 % soulève une émotion qui montre bien l'importance de l'enjeu. Il convient que le législateur intervienne dans la fixation d'une limite.

J'ajouterai que le montant global des ressources allouées au système audiovisuel du secteur public doit être approuvé par le législateur. C'est un des objets du *contrôle parlementaire*. Or, nous ne sommes pas appelés à fixer le montant des ressources publicitaires que perçoit le service public, puisqu'il ne nous appartient que d'autoriser la redevance.

Toutefois, nous nous prononçons au vu du *taux* déterminé qu'annonce le Gouvernement. Nous sommes donc parfaitement au courant du montant total du produit de cette taxe (aux aléas des recouvrements près). Le montant global des ressources publicitaires que les chaînes sont autorisées à percevoir étant lié au montant global de leurs ressources par une loi arithmétique simple, le Parlement est ainsi indirectement mis en état de se prononcer sur la publicité. Supprimer la barre des 25 % revient à supprimer la loi mathématique que j'évoquais. C'est donc indirectement supprimer un pouvoir de contrôle du Parlement.

*
**

- La publicité serait introduite :
 - à terme sur les stations *régionales* ;
 - et prochainement sur *F.R. 3*.

On comprend les inquiétudes de la presse écrite.

— *Des justifications théoriques peu convaincantes.*

Votre Rapporteur a entendu beaucoup de monde. Il a observé que le débat se plaçait tantôt sur le terrain des théories, tantôt sur celui des réalités.

En théorie, rien ne justifie, il est vrai, que la presse écrite jouisse d'un privilège quelconque sur le marché publicitaire. La majorité nouvelle s'empresse d'ailleurs de le rappeler comme en témoignent par exemple des déclarations à un grand quotidien du Rapporteur de l'Assemblée nationale selon qui il ne peut y avoir de monopole de la publicité au bénéfice du seul support écrit. Le Rapporteur fait également observer : il est normal que d'autres partenaires, dont la structure publique, puissent disposer du marché publicitaire.

Rien de plus juste, mais là n'est pas la question. Aucun raisonnement juridique ou non, ingénieux ou non, ne tient devant les *réalités*. Les faits sont têtus et le fait capital on le connaît : c'est la *fragilité économique* de la presse écrite. Une part considérable du budget des journaux provient des recettes publicitaires. Le pourcentage varie, bien sûr, d'un titre à l'autre, mais se situe grosso modo autour des 50 %.

La presse recevrait, semble-t-il, 1,7 milliard des publicités. Le projet risquerait de lui en confisquer entre 400 et 600 millions.

Votre Rapporteur sait bien que divers arguments ont été produits qui tendent à prouver que la presse ne serait pas vraiment touchée. D'après le ministre de la Communication, il y aurait eu, en 1980, pour 1 milliard 400 millions de demandes de budgets publicitaires refusés par la Régie française de publicité à cause du plafond des 25 %. 2 % seulement de cette publicité refusée se seraient reportés sur la presse écrite.

Votre Rapporteur sait, autant qu'un autre, que la publicité n'est pas assez développée dans notre pays. Il est conscient, autant qu'un autre, de la crise économique grave que nous subissons. Il est soucieux, autant qu'un autre, de voir un moyen tel que la publicité contribuer à ranimer l'économie. Il souhaite, autant qu'un autre, que les petites et moyennes entreprises aient accès à une publicité télévisée moins coûteuse que celle des antennes nationales.

— *La réalité des risques : la presse quotidienne régionale en péril.*

Cela dit, il doit affirmer qu'il n'a pas été convaincu par les hypothèses et les extrapolations prospectives qui lui ont été présentées par les partisans du projet de loi. C'est une question d'expérience. L'évolution des derniers vingt ans montre que la fragilité de la presse a eu des conséquences dramatiques. Quand les conditions de survie deviennent trop mauvaises, un journal n'a plus le choix qu'entre le rachat ou la disparition. Deux maux sévissent : la concentration et la raréfaction des titres.

L'exemple des Etats-Unis a, lui aussi, de quoi inquiéter, quand on sait que des titres fort importants n'ont pu survivre à l'expansion

de la télévision : autrement dit, à celle de la publicité télévisuelle, puisque là-bas, les chaînes vivent de publicité.

D'après les informations que nous avons pu réunir, l'introduction de la *publicité nationale* sur les antennes de F.R. 3 risque de ruiner l'équilibre économique des grands quotidiens *nationaux* déjà fort menacés.

La *presse quotidienne régionale*, elle, n'aurait pas trop à en souffrir. En revanche, elle redouterait l'apparition de la *publicité régionale* sur les stations *régionales* de télévision. Il y aurait là concurrence des *media* pour le même type de publicité.

Encore la *presse quotidienne régionale* trouverait-elle le temps de s'adapter, si cette publicité était, sur les antennes publiques nationales ou régionales introduite très progressivement et par paliers.

Une autre condition supplémentaire : il est indispensable que certaines publicités continuent d'être *interdites*, telles que celle de la *distribution* (grandes surfaces). Autoriser les stations régionales à émettre de la publicité relative à la *distribution locale* porterait un coup fatal à la *presse régionale*.

Au cours de nos auditions, un de nos interlocuteurs déclara : « La publicité sur F.R. 3 et les antennes régionales, bien sûr, ce sera une turbulence, mais il en faut dans la vie ! » Votre Rapporteur n'a pu s'empêcher de penser qu'une turbulence n'est pas grave pour les journaux bien assis ; pour ceux qui sont au bord du gouffre, cela ne pardonne pas.

*

**

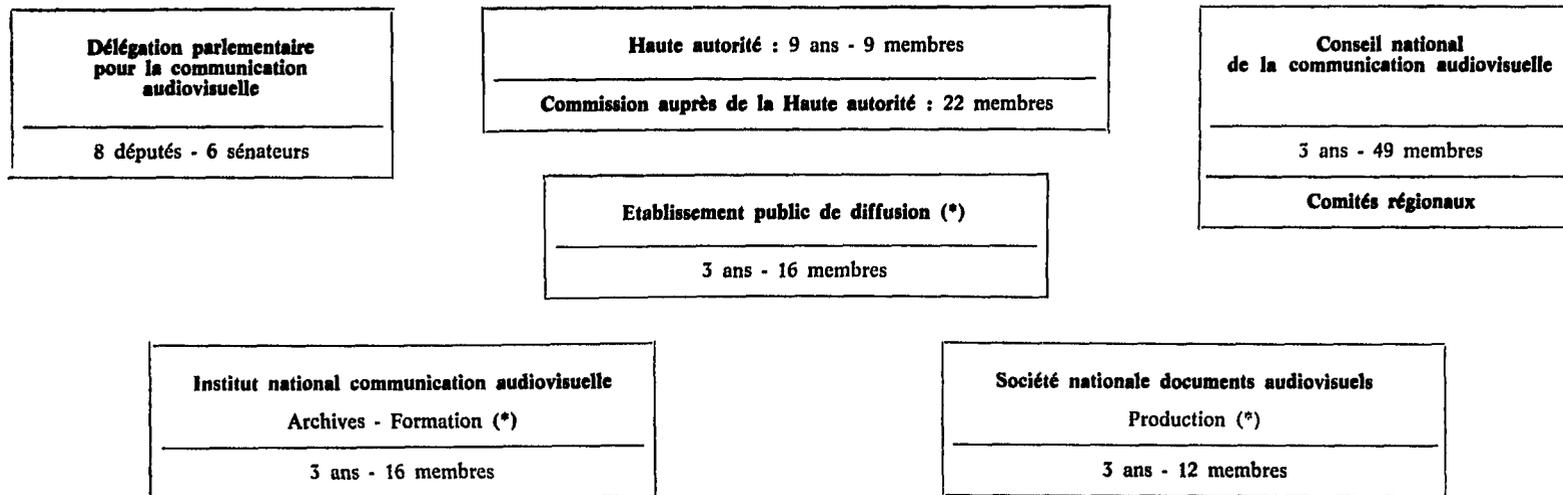
Votre Rapporteur conclura sur cette grave question en relevant une curieuse et inquiétante concordance.

- La presse va bientôt être privée des avantages fiscaux que lui consent l'article 39 *bis* du Code général des impôts.
- La presse va dépendre, pour ses opérations financières, de banques qui sont désormais nationalisées.
- La presse se voit menacée par le Gouvernement dans l'une de ses ressources vitales, la publicité.

Devant ce faisceau convergent d'indices, votre Rapporteur pose la question capitale suivante :

« *Qui fera demain l'information en France ?* »

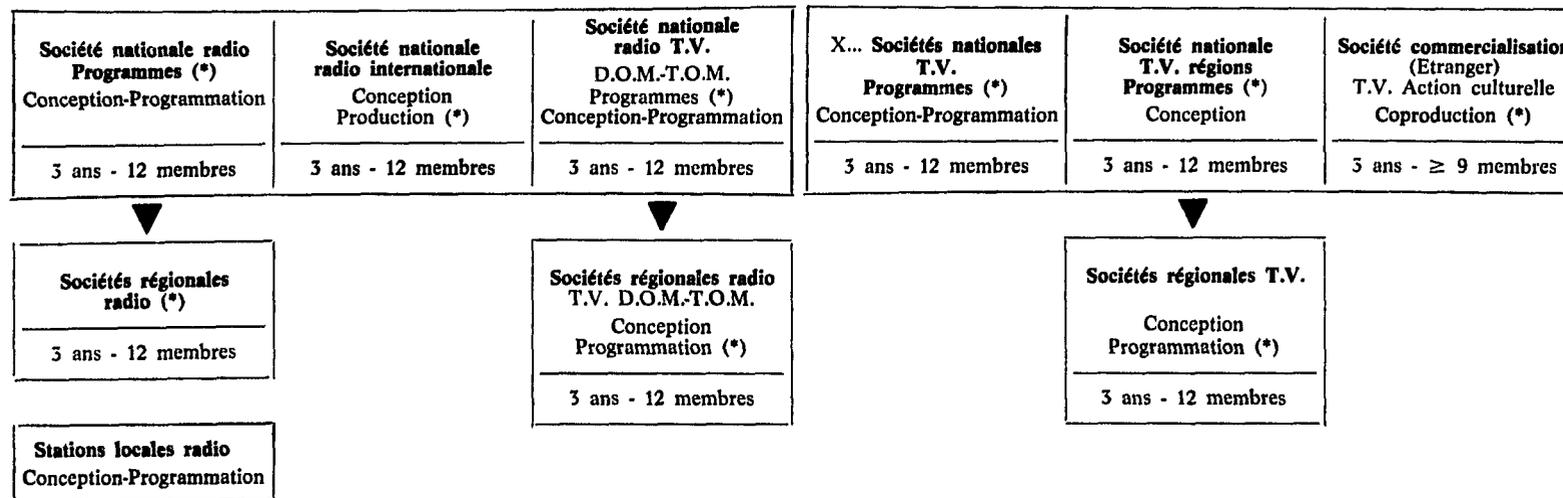
LES INSTITUTIONS ET LES ORGANISMES TELS QU'ILS RÉSULTENT DU PROJET DE LOI INITIAL



RADIO

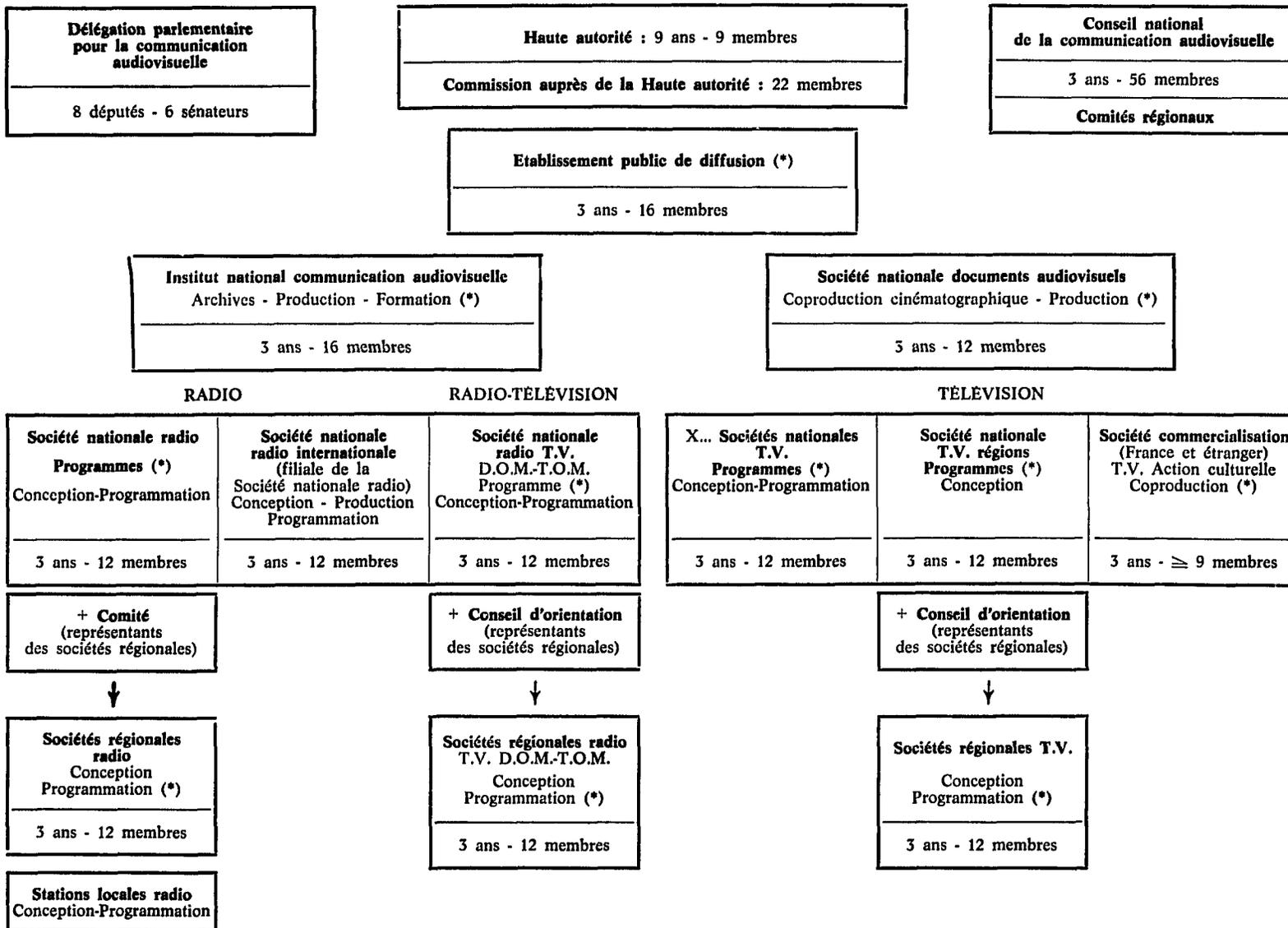
RADIO-TÉLÉVISION

TÉLÉVISION



(*) + Filiales chargées de la gestion de services communs.

LES INSTITUTIONS ET LES ORGANISMES TELS QU'ILS RÉSULTENT DU PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE



(*) + filiales chargées de la gestion de services communs.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article premier.

Proclamation de la liberté de la communication audiovisuelle.

Définition de la notion de communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

1° Une définition de la communication audiovisuelle est nécessaire.

Il n'est pas inutile d'être clair dans une matière quelque peu embrouillée.

Nous commencerons par quelques rappels de notion :

— « **radiodiffusion** » signifie « radio » plus « télévision ». Cette acception peut surprendre, mais elle est conforme à l'étymologie, qui désigne une transmission par ondes ou rayons ;

— « **audiovisuel** » est synonyme de télévisuel (image plus son). Le mot exclut donc, en principe, la radio qui se réduit au son ;

— les **ondes électromagnétiques**.

Ces ondes comprennent :

— les ondes radioélectriques (ou hertziennes),

— les infrarouges,

— les ondes lumineuses,

— les rayons ultraviolets,

— les rayons X,

— les rayons gamma.

Autrement dit les ondes radioélectriques ou hertziennes font partie du spectre général des ondes électromagnétiques (qui associent, comme le nom l'indique, une composante électrique à une composante magnétique).



a) Le monopole général des télécommunications.

Les ondes électromagnétiques sont assujetties à un régime juridique très particulier. Leur émission et leur emploi relèvent d'une prérogative régaliennne. La puissance publique dispose du monopole des télécommunications, qu'il s'agisse :

— de l'installation et de l'emploi des équipements producteurs de ces ondes,

— ou de la réception de ces ondes, c'est-à-dire de l'installation et de l'emploi des équipements récepteurs.

Ce monopole général est exprimé par les articles L. 32 et L. 33 du Code des postes et télécommunications.

Un bref **rappel historique** s'impose, car seule l'histoire explique, sinon justifie, ce qu'on appelle le monopole.

Le monopole général des télécommunications est une extension d'un monopole initial de transmission des signaux optiques à l'ensemble des signaux qui permettent de correspondre à distance.

En 1793, la Convention fut émerveillée par la célérité du télégraphe optique Chappe. Redoutant qu'un instrument aussi efficace pût être utilisé par les ennemis de la liberté, la Convention nationalisa ce moyen de transmission de messages, en interdisant purement et simplement au simple citoyen de communiquer par signaux optiques.

Un **décret-loi du 27 décembre 1851** établit un monopole de l'Etat en matière de **transmission télégraphique**.

Le progrès technique ayant fait connaître de nouveaux moyens — les ondes électromagnétiques — le monopole, commencé du temps de la Convention, devint, d'extension en extension, le monopole actuel dit des « télécommunications » dont la très large définition figure aux articles L. 32 et L. 33 du Code des postes et télécommunications.

Art. L. 32. — *On entend par télécommunications des transmissions, émissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fils optiques, radioélectricité ou autre système électromagnétique.*

Art. L. 33. — *Aucune installation de télécommunications ne peut être établie ou employée à la transmission de correspondances que par le ministre des Postes et Télécommunications ou avec son autorisation. Les dispositions du présent article sont applicables à l'émission et à la diffusion des signaux radioélectriques de toute nature.*

On observera que le monopole couvre aussi bien l'émission que la réception. L'établissement d'équipements émetteurs ou d'équipements récepteurs est interdit (ou sujet à autorisation).

Les ondes hertziennes relèvent, sans aucun doute, des articles L. 32 et L. 33 du Code général des P.T.T.

Le monopole des télécommunications était donc un tout couvrant l'ensemble des ondes électromagnétiques, ondes hertziennes comprises.

C'est ainsi qu'au commencement de la radiodiffusion française, un simple service ministériel au sein des P.T.T. gérait les ondes hertziennes, sans qu'il y ait d'ambiguïté juridique sur le régime de ces ondes.

b) Un démembrement du monopole des télécommunications.

Une certaine confusion commença à naître dans les esprits lorsque, avant guerre, les personnels de radio relevant jusque-là des P.T.T. en furent détachés.

La doctrine commença à parler du monopole des ondes radio-électriques ou hertziennes ou de radiodiffusion pour affirmer qu'il était confié à un nouvel organisme.

En droit, ce nouveau monopole n'était qu'une partie de l'ancien, parce que les ondes radioélectriques sont des ondes électromagnétiques parmi les autres. Ce point aurait dû être clair dans tous les esprits.

La protection du monopole général des télécommunications est assurée par les dispositions de l'article L. 39 du Code. Logiquement,

on doit admettre que la « partie » est couverte comme le « tout ». C'est ainsi d'ailleurs que la loi de 1972, tout comme celle de 1974, n'ont pas prévu de peine spéciale pour la violation du monopole des ondes hertziennes, considérant que ces ondes bénéficiaient de la protection générale des ondes électromagnétiques.

Il s'est trouvé des juges pour en décider autrement.

La cour d'appel de Montpellier, en mai 1978, a rendu une ordonnance de non-lieu en faveur des animateurs d'une radio libre, « Radio fil bleu » (dont on sait que le principal responsable était d'ailleurs Secrétaire d'Etat). Ce jugement se fondait sur le fait que la loi du 7 août 1974 (qui confirmait sur ce point celle de 1972) ne prévoit aucune sanction en cas de violation du monopole d'Etat des ondes hertziennes et qu'elle ne vise pas l'article L. 39 du Code des postes et télécommunications.

Il n'apparaissait donc pas clair à tout le monde que le monopole de la radiodiffusion était compris dans le monopole des télécommunications.

Le Gouvernement d'alors estima donc nécessaire de compléter la loi de 1974. La loi n° 78-787 du 28 août 1978 ajouta à la loi du 7 août 1974 un article 33 bis qui prévoyait les peines pour violation du monopole de la radiodiffusion, celles mêmes du Code des P.T.T.

c) La réception des signaux hertziens.

Logiquement, la réception des ondes hertziennes est un cas particulier dans la réception des ondes électromagnétiques. Elle devrait donc être soumise à autorisation.

Ceci est une considération juridique.

Dans les faits, la puissance publique se souciait peu d'accorder ou de refuser de telles autorisations. L'idée même en était absurde. Le régime de la réception lui était parfaitement égal pour une raison simple : seul importe le contrôle de l'émission. Du moment que l'Etat — ou un organisme délégué — maîtrise le départ du signal et donc la teneur du message, peu importe le régime de la réception, peu importe l'affirmation ou le rappel d'un droit qui est, en l'occurrence, totalement dénué d'intérêt. La question de savoir si la réception des ondes hertziennes était libre ou soumise à autorisation est donc demeurée complètement théorique. La doctrine considérait d'ailleurs que le monopole de la radiodiffusion ne recouvrait pas la réception du signal. Elle ne faisait en cela que constater et enregistrer la tolérance de fait que nous avons dite.

Que le départ du signal soit le seul qui importe, c'est ce que prouve encore la réaction de l'Etat devant l'irruption des radios

pirates. La puissance publique disposait de deux moyens. Elle ne s'est d'ailleurs privée, ni de l'un, ni de l'autre :

- s'emparer de l'émetteur clandestin,
- brouiller son signal.

2° Analyse de la définition proposée.

Nous avons cité l'article L. 32 du Code des postes et télécommunications. Nous apprécierons la notion de communication audiovisuelle par comparaison.

— Le vecteur ou la voie de transmission.

L'article L. 32 est totalement général, puisqu'il vise l'optique, le fil et l'ensemble des systèmes électromagnétiques dont la radio et l'électricité.

Le présent article ne vise que deux voies : les ondes hertziennes et le câble.

— Le message.

L'article L. 32 vise : signaux, écrits, images, sons, ou renseignements de toute nature. Il s'agit donc de la **teneur** du message ou autrement dit le **document** (au sens étymologique) c'est-à-dire le contenu intellectuel informatif. Le présent article use d'une formule quasi semblable.

— La nature de la correspondance.

Le présent article ne vise que les messages **sans adresse**. Il exclut les correspondances privées ou de nature administrative, puisqu'il précise « mise à la disposition du public ».

L'article L. 32 est plus général puisqu'il emploie le terme de « **correspondance** » lequel recouvre les messages **avec** adresse.

Nous serons d'accord avec le Rapporteur de l'Assemblée nationale pour considérer que « **la communication audiovisuelle apparaît ainsi, à bien des égards, comme une composante de la notion plus générale de télécommunication** ».

Dans l'introduction, nous avons rappelé le rapport de votre Commission qui, en 1974, sous la plume de M. Miroudot, soulignait l'émergence d'un besoin nouveau, celui de **communication**, et l'incluait d'ailleurs dans le texte de la loi à l'article premier qui définissait les besoins et les aspirations du public auxquels le service public de la radiodiffusion se devait de répondre.

L'essentiel de l'analyse du docteur Miroudot, à laquelle on se rapportera dans l'introduction de notre présent rapport, critique la conception traditionnelle en vigueur dans les instances de l'audiovisuel. Cette conception se fonde sur le schéma émetteur-récepteur, d'un centre rayonnant son message vers la périphérie. **Pas de retour du message, pas d'échange.** On observera qu'à cet égard la conception du projet de loi demeure traditionnelle puisqu'il s'agit d'une « mise à la disposition du public ». Il s'agit donc du message sans adresse. La définition proposée exclut en fait la communication avec adresse et fead-back.

3° L'abolition du monopole de la radiodiffusion.

La Déclaration des droits de l'homme dispose en son article 11 : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté. »

Comme nous l'avons dit, la Convention avait exclu la communication par voie optique, exclusion qui, étendue, au fil du progrès technique, à tous les moyens nouveaux, est à l'origine du monopole.

La proclamation de la liberté de la communication audiovisuelle et la reconnaissance du droit nouveau à la libre communication audiovisuelle (art. 2) entraînent, corrélativement, la suppression du monopole d'Etat de la radiodiffusion (radio sonore et télévision).

Conséquences sur l'application du Code des P.T.T.

Constatant que « la présente loi assortit la communication audiovisuelle d'un régime propre, qui, sur certains points, peut coïncider avec les dispositions contenues dans le Code des P.T.T., mais qui, sur d'autres, s'en sépare de manière plus ou moins nette », le Rapporteur de l'Assemblée nationale déclare que cela fait « ressortir la nécessité de définir, à terme relativement proche, un code interministériel de la télécommunication ».

Il nous semble malheureusement que ces coïncidences et ces différences de régime posent un problème immédiat.

Le régime de la réception.

Nous disions que la question de savoir si la réception des ondes hertziennes était libre ou soumise à autorisation était demeurée jusqu'à présent purement théorique.

La situation est transformée par le présent projet de loi. Cette fois-ci, non seulement la question se pose, puisque l'Etat, ou un organisme délégué, ne disposera plus du monopole de l'émission, mais il faut qu'il soit clair qu'elle ne continue pas juridiquement à recevoir la même réponse. La réception des ondes **électromagnétiques** en général demeure soumise au régime de l'autorisation. Faut-il que le projet précise que, par **exception** aux dispositions du **Code**, la réception des ondes **hertziennes** est libre, c'est-à-dire que le Code des télécommunications s'applique à l'ensemble des ondes électromagnétiques, excepté aux ondes hertziennes en tant qu'elles servent à la communication audiovisuelle libre ?

(Pour l'émission des ondes hertziennes, le projet apporte une réponse car il a institué un régime et les choses sont relativement claires.)

Qu'en est-il pour la réception ?

Nous devons rappeler un principe : **la loi nouvelle prime la loi antérieure** et **la loi particulière déroge à la loi générale**. Quelles que soient les dispositions du Code des télécommunications, le présent projet institue **un régime qui dérogera en tant que de besoin au Code**. Nous devons donc considérer qu'en disposant que la communication audiovisuelle est libre, en abolissant le monopole de la radiodiffusion, le présent projet fait échapper la réception des signaux hertziens — en tant qu'elles servent à la communication audiovisuelle — au régime général du Code des P.T.T.

Nous poserons donc l'affirmation, sans équivoque possible, qui suit :

La réception des ondes hertziennes utilisées par la communication audiovisuelle est libre.

Même solution pour le câble.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

1° La proclamation du premier alinéa.

L'Assemblée a considéré qu'il importait de fonder visiblement le nouveau statut juridique de l'audiovisuel sur une « philosophie de liberté ». Aux yeux du Rapporteur de la Commission spéciale, le recours à la terminologie de « **droit à la communication** », telle qu'elle apparaissait à l'article 2, implique le plus souvent que « les

citoyens soient en situation de **revendication** par rapport à un droit **octroyé** par l'Etat ». C'est pourquoi, la Commission spéciale a estimé qu'elle devait introduire prioritairement une **affirmation de liberté dès l'article premier** pour souligner que le droit à la communication n'est pas la mise en forme juridique d'une simple attitude revendicative. Comme toutes les libertés fondamentales, la liberté de la communication audiovisuelle n'a pas à être octroyée par la puissance publique. Cette liberté dans un régime démocratique s'impose à cette puissance selon, précise le Rapporteur, « une responsabilité sociale qui traduit la prise en compte du droit subjectif à la communication ».

La Commission spéciale a convaincu l'Assemblée de marquer d'emblée l'intention du législateur par une **formule lapidaire**. La loi sur la presse du 29 juillet 1881 débutait par une proclamation de liberté. La loi sur la communication audiovisuelle se doit de commencer pareillement. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a placé, en tête de l'article premier, la phrase : « **La communication audiovisuelle est libre.** »

2° **L'amendement du second alinéa.**

L'Assemblée nationale a considéré que la définition de l'article premier ne saurait être pleinement satisfaisante, car elle ne recouvre pas tous les aspects de la communication audiovisuelle. Il en va ainsi, en particulier, des **techniques et moyens d'enregistrement** (cassette, vidéodisque, magnétoscope, ...) dont le projet ne traite pas.

L'Assemblée nationale a donc entendu préciser que la définition de l'article premier — celle de la télécommunication audiovisuelle — n'a pas un caractère absolu et qu'elle ne vaut que dans le cadre du projet.

Ayant nous-mêmes, dans notre introduction, souligné que le texte avait restreint sa conception de la communication audiovisuelle aux systèmes de diffusion étatiques ou collectifs (ondes et câbles) et qu'il avait oublié les modes de consommation individuels (cassette et vidéodisque) nous ne pouvons que rejoindre, sur ce point, le Rapporteur de l'Assemblée nationale. Il a raison de dire que le projet traite plus de la « télécommunication » que de la « communication » audiovisuelle.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission s'en voudrait d'émettre la moindre réserve sur l'affirmation solennelle de liberté par quoi débute le texte du projet tel que l'Assemblée nous le transmet. Il est bon, ne serait-ce que du point de vue esthétique, de débiter par des proclamations. Nous nous permettons toutefois de douter quelque peu de la valeur juridique d'une telle formule et nous nous demandons si cette affirmation ne se réduit pas à un faux-semblant.

L'article premier a beau proclamer que la communication est libre, le reste du projet est bien obligé de restreindre par le menu l'exercice de cette liberté.

Nous nous demandons si nous ne nous trouvons pas devant un de ces actes qui relève des pratiques magiques et incantatoires.

Le présent projet abolit le monopole, du moins il en proclame solennellement l'abolition. Il semble donc que la situation juridique soit profondément bouleversée.

Qu'en est-il vraiment ? Prenons l'exemple le plus frappant, celui des radios locales privées. En quoi les dispositions nouvelles relatives à ces radios diffèrent-elles de celles qui figurent dans la **loi portant dérogation au monopole**. Comme son nom l'indique, cette loi a été prise sous l'empire du monopole traditionnel. **Or, le présent projet reprend textuellement les mêmes dispositions.**

Quelle différence y a-t-il, au bout du compte, entre

— un monopole qui souffre des dérogations autorisées

— et une communication libre que la rareté des ondes contraint à une organisation fondée elle aussi sur des autorisations. Les principes diffèrent, mais les deux régimes sont finalement identiques.

*
**

Votre Commission a adopté **conforme** le présent article.

Article 2.

L'affirmation du droit à la communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article 2 du projet consacre ce que les auteurs du projet appellent le « **droit à une communication audiovisuelle libre** ».

II. — Position de l'Assemblée nationale :

La Commission spéciale avait pensé un moment supprimer cet article. Les principes qui inspiraient l'article 2 ne seraient-ils pas mieux à leur place dans l'article 5 qui définit la **mission du service public**. Aux yeux du Rapporteur de l'Assemblée nationale, le service public est seul apte à prendre en compte de façon cohérente les besoins de communication et donc de « concrétiser, précise-t-il, ce qu'on appelle improprement le droit à la communication ».

La Commission finalement n'a pas supprimé l'article, au motif que le principe de la liberté de la communication proclamé à l'article premier devait être **affirmé par la reconnaissance de droits particuliers**.

Toutefois, renonçant à supprimer l'article, le Rapporteur a tenu à souligner le caractère premier, à ses yeux, de **l'affirmation d'une liberté** (celle que proclame le premier alinéa de l'article premier) et les ambiguïtés d'un débat qui porterait exclusivement sur la notion de droit à la communication.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté l'amendement suivant :

Rédiger l'article comme suit :

Les citoyens ont droit à une communication audiovisuelle libre et pluraliste.

OBJET :

Les précisions adoptées par l'Assemblée nationale sont des vœux dépourvus de portée juridique. Pourquoi exposer et développer l'utilité d'un droit ? La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui ne précise pas, par exemple, ce que doit « favoriser » le droit de propriété, serait-elle incomplète ?

Article 2 bis.

L'anonymat des choix dans la réception des programmes.

I. — Position de l'Assemblée nationale :

Cet article ne figurait pas dans le projet. Nous emprunterons le commentaire aux meilleures sources : les débats de l'Assemblée elle-même.

Le progrès technique a ses vertus ; en contrepartie, il peut menacer.

« Dans le cadre des systèmes de service à la demande tel que la télématique ou des systèmes de télédistribution rendus possibles par le branchement sur les systèmes audiovisuels, des techniques permettent d'appréhender de façon indiscutable, grâce à des procédés électroniques, ce que fait celui qui demande le service ou celui qui reçoit le programme. Selon la nature du programme reçu et selon les demandes présentées, s'agissant d'un service à la demande, dit service interactif, il peut être possible d'appréhender et de mesurer, pour éventuellement le mettre en cause, le comportement d'un individu et pour peser directement ou indirectement sur lui. Or il n'est pas normal, à partir de ces activités audiovisuelles, de pouvoir déterminer le comportement général d'une personne et d'en tirer éventuellement des conséquences. »

L'auteur de l'amendement qui est à l'origine de l'article donnait un exemple qu'il déclarait « caricatural » :

Soit « une émission qui serait programmée à la gloire de telle ou telle faction politique. Le téléspectateur tourne le bouton de son récepteur et passe sur l'autre chaîne pour regarder une émission — un film — d'une tout autre nature, voire d'une tout autre coloration politique. Est-il normal que la puissance publique ou un de ses démembrements puisse, par un procédé technique, savoir que cette personne n'est pas séduite par l'émission de tel ou tel parti politique ?...

« Nous souhaitons qu'il ne soit pas possible, par l'évolution des techniques, de connaître les comportements individuels et éventuellement d'en tirer les conséquences. Il ne s'agit pas de futurisme, mais de techniques qui existent réellement.

« Celles-ci sont d'autant plus dangereuses que, si cette loi est appliquée, elle permettra indiscutablement de développer ces services. La disposition que nous proposons est donc nécessaire, car

demain se multiplieront les installations susceptibles de donner lieu à de tels branchements.

« Cette loi, qui a pour rôle d'ouvrir les possibilités de communication, doit aussi protéger les comportements individuels, l'anonymat, le secret des personnes. »

II. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté conforme cet article.

Article 3.

Garantie fondamentale du pluralisme et de la liberté dans la communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Un article « pédagogique ».

A proprement parler, cet article est dépourvu de toute conséquence juridique.

Pour quelle raison les dispositions de cet article ont-elles été placées à part ? Si elles sont dépourvues de portée juridique, n'aurait-il pas mieux valu faire de l'article 3 la fin de l'article 2 ? (Une telle présentation formelle aurait eu l'avantage de montrer que les dispositions de l'article 3 n'ont d'autre valeur que d'articuler et de développer les conséquences d'un principe général, sans lui donner une valeur juridique qui puisse être invoquée dans une procédure contentieuse.)

Votre Rapporteur a eu recours au rapport de l'Assemblée qui éclaire fort bien la pensée du Gouvernement.

Une disposition « téléologique » ?

Ce n'est pas la première fois qu'un article indique dans quel esprit les diverses autorités, dont le pouvoir réglementaire reconnu par la loi, sont appelées à exercer leur mission. Cette technique juridique assez particulière a été illustrée récemment par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, au fichier et aux libertés. La loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité avait fait de même (l'article premier de la loi sur l'architecture comportait lui aussi une disposition comparable).

Pourquoi indiquer dans un article à part quelle est la finalité, le but poursuivi par le texte de loi ?

En principe, les **décrets en Conseil d'Etat** doivent préciser les **conditions d'application** du texte. L'article 3 est superflu, dans la mesure où l'exécutif, auteur du projet, exerce en même temps un pouvoir réglementaire. A quoi sert-il de se dire à lui-même ce qu'il veut faire ?

Le Rapporteur de l'Assemblée nationale est d'un avis différent. Si, comme il le dit si bien, « l'on partage la volonté des auteurs du projet », on doit en conséquence reconnaître que « le texte confère à la Haute autorité, d'une manière explicite et *in petto*, à d'autres instances administratives des pouvoirs de réglementation autonome importants ».

L'article 3 est donc nécessaire. Il « limite l'intervention de ces pouvoirs nouveaux en leur assignant des finalités précises ».

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée a précisé que les conditions d'accès aux infrastructures et installations mentionnées à l'article 9 concernaient « les personnes visées à l'article 8 ».

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté l'amendement suivant :

Au deuxième alinéa de l'article, après le mot :
radiodiffusion,

ajouter le mot :

sonore.

OBJET :

Cet amendement purement formel tire la conséquence du fait que le mot « radiodiffusion » s'entend, en effet, aussi bien de la radio que de la télévision. L'adjectif sonore doit donc être ajouté, dès lors que le législateur, usant du mot radiodiffusion, ne vise que la radio.

*
**

Votre Rapporteur vous propose de procéder de même dans chaque article où l'équivoque doit être levée, sans forcément le signaler chaque fois dans le corps de son rapport écrit.

Article 4.

**Droit de réponse
dans les entreprises de communication audiovisuelle.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Cet article reproduit l'article 8 de la loi du 3 juillet 1972. Le **Haut conseil de l'audiovisuel** avait élaboré un texte qui est à l'origine du **décret n° 75-341 du 13 mai 1975**.

Il est à observer que, dans le projet, le droit de réponse dans la communication audiovisuelle est présenté abusivement comme une **innovation**.

En effet, le dernier alinéa de l'article 13 dispose « la mise en œuvre du droit de réponse **institué** à l'article 4 de la présente loi ». Le rédacteur du projet aurait dû user de l'expression « visé » et non pas « institué ».

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée a supprimé l'article, non pas parce qu'elle était opposée à ses dispositions, mais pour la raison suivante. Elle a estimé que l'article relatif au droit de réponse qui impose, aux personnes ayant — à un titre quelconque — la charge d'une activité de communication audiovisuelle, une obligation juridique nouvelle **avait mieux sa place en tête des dispositions fixant le régime des diverses autorisations exigibles préalablement à l'exercice de cette activité**. Elle a rapporté et largement développé les dispositions de l'article 4 **dans un article 6 bis nouveau**.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission n'a pas rétabli l'article et a adopté la suppression **conforme**.

Article 5.

**Mission du service public
de la radiodiffusion et de la télévision.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Jusqu'à l'article 5, le projet de loi ne présente que des dispositions de portée générale valant pour tous les services de communication audiovisuelle. Le service public n'apparaît qu'à l'article 5.

Il en était tout autrement dans les lois précédentes, qui étaient placées sous l'empire du **monopole d'Etat**. Ce monopole était confié au service public ; ce qui ne relevait pas de ce service public (confondu avec le monopole) était exceptionnel.

La situation est inversée, par l'abolition du monopole d'Etat, telle qu'elle résulte de l'article premier. Le service public n'a plus pour raison d'être d'exercer le monopole. Il ne peut plus s'abriter sous sa protection. Il est soumis désormais à la concurrence des autres services de communication.

Les rédacteurs du projet avaient éliminé la communication sociale et la défense de la langue française.

L'article premier de la loi de 1974, qui fixait les missions assignées au service public, n'était peut-être pas un modèle de concision. Les auteurs du présent projet se sont efforcés d'alléger la rédaction. Mais, pour éviter une répétition de mots, ils ont supprimé la mission de « **communication** » qui, en 1974, avait été par le Sénat ajouté aux **quatre** missions traditionnellement imparties au service public : **information, éducation, distraction et culture**.

En faisant préciser que le service public devait répondre aux besoins et aspirations du public en matière de « **communication** » — c'était la première fois que le mot apparaissait dans une loi consacrée à l'audiovisuel — le Sénat visait la **communication sociale**, c'est-à-dire le **dialogue des citoyens entre eux**.

La définition de la « **communication audiovisuelle** » proposée à l'article premier du présent projet ne coïncide pas exactement avec cette communication.

— Au sujet des missions assignées au service public, l'article premier de la loi de 1974 comportait un dernier alinéa ainsi rédigé : ces responsabilités lui font un devoir de veiller à la **qualité** et à l'**illustration de la langue française**.

Cette disposition ne correspondait pas seulement à un vœu pieux. Elle servait de fondement légitime pour le contrôle de la qualité de la langue parlée qu'exerçait le **Service permanent du langage de l'audiovisuel** dont les rapports annuels étaient adressés aux Présidents de la commission de la redevance et de celle de la qualité des programmes. L'action de contrôle du Service permanent avait une incidence sur le montant des ressources attribuées aux sociétés de programmes.

Les dispositions de l'alinéa en question ne figuraient pas dans le texte initial du présent projet. Auraient-elles perdu toute actualité ou tout intérêt ?

II. — Position de l'Assemblée nationale :

1° L'exaltation du service public.

Le Rapporteur de l'Assemblée écrit que **« l'existence du service public se justifie uniquement — mais d'une façon tout à fait péremptoire — par la nécessité du pluralisme »**.

Le Rapporteur défend ainsi le service public :

« A une organisation purement privée que dominerait fatalement l'exigence de rentabilité et son corollaire, la servitude quantitative de l'audience, votre Rapporteur et la majorité à laquelle il appartient préfèrent l'affirmation du service public, qui seule permet la prise en compte cohérente des divers courants de l'opinion et de la vie culturelle et, pourvu que les garanties nécessaires en soient données par la loi (comme le fait le projet de loi), une information libre et pluraliste. »

La justification nous paraît belle, mais un peu théorique. A qui fera-t-on croire au Sénat que le service public soit — par une sorte de grâce d'état — pur de toute préoccupation quantitative d'audience.

Du jour même où les directeurs de chaîne ont disposé des sondages, ils ont commencé à surveiller le baromètre de la popularité.

La publicité n'a fait qu'aggraver les choses.

Je ne parle même pas de la publicité « parallèle » ou clandestine. M. Diligent qui la dénonçait à la tribune du Sénat, au nom de la mission d'information de 1971, nous montra que le service public n'est pas exempt — par nature — de toute tentation vénale.

Je ne parle que de séquences publicitaires officielles et officiellement tarifées.

Qu'on relise, sur ce point, les rapports Caillavet de 1978 et Cluzel de 1979. Ils nous interdisent toute naïveté ! Ces deux éminents collègues ont accusé la corrélation qui était systématiquement établie entre la valeur commerciale des écrans publicitaires situés aux alentours de 19 heures/20 heures (heures de grande écoute potentielle) et le choix systématique de programmes de grand public destinés uniquement à capter l'audience maximale.

Or, le projet de loi n'entend pas supprimer la publicité sur les antennes du secteur public. Au contraire !

2° Les amendements de l'Assemblée nationale.

A l'appel de sa Commission spéciale, l'Assemblée a réagi devant le laconisme du projet. Elle a largement développé les missions du service public où la défense de la langue française et la communication sociale figurent désormais en bonne place.

L'Assemblée nationale a décidé de **supprimer** d'abord l'expression de « **composantes de la nation** » qu'elle a jugé trop restrictive. Toutes les personnes vivant sur le territoire français doivent également bénéficier du service public pluraliste que le projet de loi a pour objet de fonder. Inversement, elle a estimé que l'importance de la culture française devait faire l'objet d'une affirmation moins péremptoire.

A l'appel de sa Commission spéciale, l'Assemblée a préféré mentionner explicitement le **dialogue des cultures** et (sans nier que la préservation et le développement des activités culturelles soient importants) a décidé que le texte devait refléter une **conception plus ouverte** de l'action culturelle du service public.

L'Assemblée a jugé opportun de mentionner explicitement les **actions nouvelles de communication** dont le service public aura pour mission de favoriser le développement, c'est-à-dire ce qu'il est convenu d'appeler la **communication sociale** qui permet l'expression, la formation et l'information des communautés culturelles, sociales et professionnelles.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté les amendements suivants :

Amendement.

Au début de l'article, après le mot :
radiodiffusion,

ajouter le mot :

sonore.

OBJET :

L'objet a été présenté dans un amendement précédent.

Amendement.

A la fin du premier alinéa, supprimer le mot :
notamment.

OBJET :

L'article 5 est un article « pédagogique » qui développe une définition de l'intérêt général, non pas pour en tirer une conséquence juridique, mais pour marquer les préoccupations du législateur et les principales orientations qu'il souhaite imprimer au service public.

Le législateur, quand il procède ainsi, n'exclut ni n'interdit ce qu'il omet. Il est donc superflu de marquer que sa démarche n'est pas exhaustive, ce qu'elle ne saurait être.

Amendement.

Remplacer le deuxième alinéa de l'article par les alinéas suivants :

- *en assurant l'honnêteté et le pluralisme de l'information ;*
- *en répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population, en vue d'accroître les connaissances et de développer l'initiative et les responsabilités des citoyens ;*
- *en contribuant à la production et à la diffusion des œuvres de l'esprit ;*

OBJET :

Il convient de reprendre dans cet article les dispositions qui n'ont pas leur place dans l'article 2 (où votre Commission propose, par un amendement précédent, leur suppression).

Article additionnel après l'article 5

Publication d'enquêtes.

La Commission a adopté l'amendement suivant :

Amendement.

Après l'article 5, insérer un article additionnel après l'article 5 ainsi rédigé :

Les résultats des enquêtes réalisées par le Centre d'études d'opinion et par le Service d'observation des programmes font l'objet d'une publication trimestrielle.

OBJET :

Depuis nombre d'années, les organismes qui ont été successivement chargés d'exercer le monopole de la radiodiffusion ont fait procéder à des études sur l'audience générale des émissions et la satisfaction des auditeurs et téléspectateurs. Le **Centre d'études d'opinion** qui fut chargé de la réalisation technique de ces études a accompli un travail remarquable qui permet de se représenter très précisément les différents publics de l'audiovisuel et les caractères fondamentaux de leur demande, ce qui permet au programmeur, quand il le désire, de « cibler » très précisément les auditeurs ou téléspectateurs qu'il souhaite satisfaire, à toutes les heures de la journée et tous les jours de la semaine. Il n'y a aucune raison que ces travaux qui intéressent la connaissance demeurent confidentiels.

On observera, en outre, que la presse publie fréquemment des sondages qui ne sont pas tous irréprochables ou qui peuvent paraître suspects dans la mesure où ils sont commandés à des fins commerciales. A tant faire que de publier des sondages, autant qu'ils soient fiables et scientifiquement commentés.

Article 6.

Modes d'organisation du service public.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article 6 précise les modes d'organisation du service public de la radiodiffusion. Il en distingue deux :

- d'une part, le **service public** de la radio et de la télévision constitué par l'ensemble des sociétés et établissements prévus au titre III ;

- d'autre part, les **contrats de concession** de service public portant sur les programmes de radio et de télévision qui peuvent être conclus par l'Etat ou des personnes morales de droit public ou de droit privé.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée nationale a **supprimé** l'article 6. Sa Commission spéciale a considéré que le texte définissait clairement le statut et le rôle des sociétés et établissements du titre III. En revanche, elle a estimé qu'il était beaucoup moins précis en ce qui concerne le domaine et l'étendue des contrats de concession de service public. A ses yeux, ces contrats se trouvent à la frontière du service public de la radiodiffusion prévu au titre III et des services de communication du titre IV. Par ailleurs, estime la Commission spéciale, dans la mesure où ces concessions portent sur des programmes, il semble que les dispositions correspondantes auraient davantage leur place au titre IV relatif aux services de communication. L'Assemblée nationale les y a transférées (à l'article 71 *bis* nouveau).

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté conforme la suppression de l'article.

Article 6 bis.

Droit de réponse dans les entreprises de communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Le droit de réponse dans l'audiovisuel ne peut avoir qu'un fondement législatif. La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoit un droit de réponse, mais il est **inapplicable** en matière d'émissions **radiophoniques**. (C'est ce qui résultait en particulier d'un arrêt de la cour d'appel du 27 novembre 1929.)

Pour la première fois en 1972, ce droit de réponse fut institué. Nous avons déjà indiqué qu'en 1975 un décret avait fixé les conditions dans lesquelles était organisé ce droit en application de l'article 8 de la loi de 1972. L'article précisait que seules entraînaient le droit de réponse les **imputations portant atteinte à l'honneur, à la réputation ou aux intérêts.**

Ce droit de réponse était ouvert seulement aux **personnes physiques.**

La loi déterminait les faits permettant d'invoquer le droit de réponse, le décret régissait tout le reste. Une controverse juridique s'est élevée au sujet de ce **partage des compétences** qui n'apparaissait pas, à tous, conforme à la séparation constitutionnelle des pouvoirs.

Pour les uns, le législateur ne pouvait déléguer sa compétence dans une matière touchant à l'exercice d'une liberté publique fondamentale. En outre, la création de la commission nationale aurait dû être du domaine de la loi.

En réponse, d'autres juristes ont fait valoir qu'il s'agissait, non pas de constituer les garanties d'une liberté fondamentale, mais de créer un droit nouveau et que les précisions données par la loi étaient suffisantes.

Une autre controverse a porté sur l'inégalité de traitement entre l'O.R.T.F. et les **stations périphériques.** Les personnes mises en cause sur les antennes du service public bénéficiaient du droit de réponse. Ce n'était pas le cas pour les périphériques. D'aucuns n'ont pas manqué de s'étonner que le Gouvernement n'ait pas accepté d'étendre le droit de réponse aux stations périphériques, alors que l'Etat participe largement à leur contrôle.

*
**

L'article 4 du projet qui dispose sur le droit de réponse le réservait aux **personnes physiques.** Rien n'était changé à la définition des imputations ouvrant droit à réponse. L'article 4 étendait seulement le droit de réponse prévu en 1972 pour l'O.R.T.F. à l'ensemble de la communication audiovisuelle. Toutefois, à la différence de l'article 8 de la loi de 1972, l'article 4 ne renvoyait pas à un décret en Conseil d'Etat. (Il est vrai que ce renvoi est inutile, dans la mesure où il est de toute façon prévu d'une façon générale dans l'article 96 du projet.)

L'inconvénient, c'est que l'on ne sait plus très bien qui est appelé à trancher les difficultés éventuelles que pose l'extension du droit de réponse. Est-ce l'exécutif dans l'exercice du pouvoir réglementaire ? Est-ce le juge ? L'article 13 du projet fait intervenir en outre la Haute autorité, car il lui confère compétence pour fixer les

règles concernant la mise en œuvre du droit de réponse dans le service public. Le partage des compétences apparaît donc triple : législateur, Gouvernement, Haute autorité. Le projet ne précise pas la procédure selon laquelle est invoqué le droit de réponse, contrairement à la loi du 29 juillet 1881.

Le rapport de l'Assemblée nationale analyse fort clairement tous les problèmes juridiques et pose toutes les interrogations qu'entraîne la rédaction initiale de l'article 4 transféré à l'article 6. C'est pourquoi elle a modifié le texte.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

A l'appel de sa Commission, l'Assemblée a décidé de **préciser au maximum** les conditions d'exercice du droit de réponse. On observera que, comme dans le projet, le droit s'exerce dans le cadre de **toute activité de communication audiovisuelle**, que ce soit dans ou hors le service public.

L'Assemblée a étendu l'ouverture du droit aux **personnes morales**, en précisant que dans ce cas la demande d'exercice du droit de réponse était présentée par le **représentant légal**. Les dispositions adoptées par l'Assemblée suivent, pour certaines, d'assez près celles du décret de 1975. La demande d'exercice du droit de réponse doit être adressée dans les **huit jours** suivant la diffusion du message contenant l'imputation. Le destinataire a, lui aussi, **huit jours** pour répondre à la demande. Son silence vaut décision implicite de rejet.

Une différence essentielle : le demandeur ne porte plus le différend devant une **commission « ad hoc »**, mais saisit le président du tribunal de grande instance statuant en matière de référé.

L'Assemblée nationale a adopté une disposition fort utile qui constitue le neuvième alinéa. Chaque service de communication audiovisuelle, quel qu'il soit, désigne un **responsable** chargé d'assurer l'exécution des obligations liées au droit de réponse.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté les amendements suivants :

Amendement.

Au début du premier alinéa de l'article, supprimer les mots : sans but lucratif.

OBJET :

Il n'y a pas de raison de réserver l'exercice du droit de réponse des personnes morales à celles qui ne poursuivent pas de but lucratif. Il n'est pas convenable par exemple qu'une société commerciale ou un organisme de la presse écrite ne puisse répondre à des imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation.

C'est pourquoi, l'amendement propose d'accorder le droit de réponse à des personnes physiques et morales sans distinction.

Amendement.

Rédiger le neuvième alinéa de la façon suivante :

Toute personne morale qui assure, à quelque titre et sous quelque forme que ce soit, un système de communication audiovisuelle, doit désigner en son sein un responsable chargé d'exécuter les obligations posées par le présent article.

OBJET :

Cet amendement purement formel a pour seul objet d'alléger la rédaction.

Amendement.

A l'avant-dernier alinéa de l'article, supprimer les mots :
sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 13.

OBJET :

Le principe de la hiérarchie des normes s'oppose à la limitation du pouvoir réglementaire exercé par décret en Conseil d'Etat, dans une matière où la Haute autorité (que vise le dernier alinéa de l'article 13) ne dispose que du pouvoir subordonné de préciser les règles d'application.

Article 7.

Abolition du monopole de diffusion.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Le monopole de la radiodiffusion française tel qu'il était défini par l'article 2 de la loi de 1972 portait sur la programmation, c'est-à-dire sur l'ensemble des décisions touchant la grille des programmes, sur la diffusion de ces programmes ainsi que sur l'organisation, la constitution, l'exploitation et l'entretien des équipements qui assurent cette diffusion.

En principe, ce monopole est supprimé (et donc celui de la programmation). Il n'y a plus en principe de monopole de l'usage des fréquences radioélectriques.

Mais, comme les choses ne sont jamais simples, l'article 7 doit, quel que soit le libéralisme de principe des textes, prendre acte du fait purement physique que la **bande des fréquences hertziennes est étroite**. Les ondes sont un **bien rare** qui doit par conséquent être partagé. Tout le problème est d'assurer la régulation.

Or, l'article **L. 33** du **Code des télécommunications** soumet, lui aussi, à autorisation l'**émission** et la **réception** des signaux radioélectriques de toute nature. Quelle différence y a-t-il avec l'article 7 ? L'article 7 ne confirme-t-il pas tout simplement le monopole général des télécommunications par réintégration subreptice du monopole de la radiodiffusion dans le monopole général des télécommunications (dont il avait été détaché) ?

Il faut répondre non à la question posée.

Insistons en effet sur une différence qui nous paraît capitale : le mot « usage » qu'emploie l'article 7 prête à confusion. Il peut désigner aussi bien :

- l'**émission** d'une fréquence,
- la **réception** d'une fréquence.

Deux interprétations sont donc possibles.

• La première interprétation **qui sera la nôtre** est qu'au sens du présent projet l'usage désigne seulement l'**occupation** d'une fréquence par quelqu'un qui émet sur cette longueur d'onde. Son émission est exclusive de toute autre émission sur la même fréquence. L'usage d'une même fréquence par émission d'un signal ne peut être partagé. C'est pourquoi un régime d'autorisations s'impose.

• En revanche, nous excluons catégoriquement une acception trop large du mot « usage ». A notre avis, la signification légitime de ce terme **ne couvre pas la réception** des signaux. En effet, celui qui reçoit une fréquence ne l'occupe pas. Il n'en prive pas les autres. Tout le monde peut recevoir les mêmes ondes dans les mêmes conditions (c'est une des raisons pour lesquelles la loi de 1972 n'avait pas précisé que le monopole s'étendait à la réception des signaux).

L'article 7, à la différence du Code des P.T.T., ne couvre pas la réception qui est libre.

*
**

En outre, il doit être bien clair dans l'esprit de tous que l'autorisation ne porte que sur le **droit d'émettre sur une fréquence**, c'est-à-dire d'occuper physiquement une petite partie du spectre radio-électrique. L'autorisation obtenue, l'utilisateur de la fréquence doit être **totale-ment libre de programmer** ce qu'il veut. Il doit être seul responsable de la **teneur du message** transmis ; aucune censure ne doit s'exercer. La seule limite est celle des lois et règlements touchant à la protection des mœurs, etc.

Qui accorde les autorisations ?

Le ministre des P.T.T. pour tout ce qui ne relève pas de la communication audiovisuelle.

Dans le domaine de la communication audiovisuelle, qui délivre les autorisations ?

— La Haute autorité pour les radios locales privées (art. 14) dans les conditions prévues au titre IV de la présente loi.

— Le Premier ministre ou le ministre de la Communication délégué pour les autres (service public).

*
**

Sanction des infractions.

Les infractions aux dispositions de cet article relèvent du régime pénal de l'article 89. Elles échappent donc aux dispositions de l'article L. 39 du Code général des télécommunications.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée nationale n'a introduit qu'un amendement formel.

III. — **Position de la commission des Affaires culturelles :**

Votre Commission a adopté l'amendement suivant :

Amendement.

Remplacer les mots :

sur le territoire national

par les mots :

à partir du territoire national.

OBJET :

La réception des fréquences radioélectriques est **libre** ; c'est la conséquence de la **liberté** proclamée à l'article premier et du **droit** reconnu à l'article 2.

La rédaction proposée par l'amendement marque, sans équivoque, que **seule l'émission** des ondes radioélectriques est subordonnée à **autorisation**. Le cas du satellite de diffusion est également couvert par la rédaction proposée, car ses diffusions sont reprises d'émissions partant du sol (du moins tant que le progrès technique ne permettra pas de lancer dans l'espace des cabines de régie habitées).

Article 8.

Abolition du monopole de la programmation.

I. — **Commentaire du texte du projet de loi :**

En autorisant des personnes qui offrent des services de communication audiovisuelle à accéder aux infrastructures et diffusion, l'article 8 abolit le monopole de programmation de la radiodiffusion.

Que sont ces services de communication audiovisuelle ? Cette notion doit être entendue par référence à la définition donnée à l'article premier. Il s'agit en particulier de la télématique et de la programmation d'émissions de radio et de télévision.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

A l'appel de sa Commission spéciale, l'Assemblée nationale a considéré qu'il était peu logique de faire figurer les dispositions de cet article avant celles de l'article 9, dans la mesure où ce dernier article définit le régime applicable à la mise en place des installations qui serviront de support pour les services de communication.

L'Assemblée a donc transféré les dispositions de l'article 8 dans un article additionnel après l'article 9.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté conforme la suppression de l'article.

Article 9.

Abolition du monopole des équipements.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'organisation et la constitution des infrastructures et des installations de radiodiffusion étaient constituées en monopole aux termes de l'article 3 de la loi de 1972. Cela dit, l'article ne revient-il pas à substituer aux dispositions de 1972 celles de l'article L. 33 du Code des P.T.T., qui précise que les **installations de télécommunication ne peuvent être établies que par le ministère des Postes et Télécommunications ou avec son autorisation.**

A quelques détails près : l'article L. 33 ne vise que les **correspondances et la radiodiffusion**, alors que l'article 9 porte sur la **communication audiovisuelle**. Le présent article ne précise pas quel ministre est compétent pour autoriser (l'article L. 33 attribue cette compétence au seul ministre des P.T.T.).

Autre différence (notable), l'article 9 ne vise que l'**établissement** des infrastructures et non leur utilisation.

Quelques précisions sur le vocabulaire :

Infrastructures viserait essentiellement les **réseaux ; installations** correspondrait plutôt aux équipements à partir desquels sont diffusés ou distribués les services de communication audiovisuelle, par exemple les **émetteurs** de radio sonore ou de télévision, les têtes de station de réseaux câblés, les centres serveurs de télématique.

Nous répétons que la mise en place des équipements de **réception privés est totalement libre.**

Le projet de loi ne soumet pas à autorisation les **réseaux privés de communication audiovisuelle** à caractère ou à usage **collectif**, s'ils n'empruntent pas le domaine public, ne traversent pas une voie publique ou une propriété tierce. Or, il arrive que certains promoteurs immobiliers s'engagent à **câbler** des ensembles d'appartements pour leur permettre de disposer d'un réseau de communications audiovisuelles collectif privé.

Ces promoteurs ne sont tenus à aucune obligation de normes techniques précises ; aucun contrôle ne s'exerce sur leurs fournitures, alors qu'un tel contrôle existe pour les autres fournitures comme le gaz et l'électricité.

*
**

II. — La position de l'Assemblée nationale :

Le Rapporteur de l'Assemblée nationale a fait observer que la notion d'emprunt du domaine public paraît s'appliquer à l'espace **hertzien**. Toutefois, note-t-il, le classement de cet espace dans le domaine public est incertain. La définition de l'article 9 peut donc être source d'ambiguïtés, notamment quant au classement des émetteurs parmi les installations visées à l'article 9.

En outre, la référence à la traversée de la voirie publique ou d'une propriété tierce est trop restrictive dans le cas des câbles. Le Rapporteur fait la même observation que nous sur les infrastructures collectives **établies dans une propriété privée**. C'est pourquoi la Commission spéciale avait adopté un amendement étendant le champ d'application de l'article à ces infrastructures collectives.

L'Assemblée nationale n'a pas suivi sa Commission sur ce point.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté l'amendement suivant :

Rédiger ainsi l'article :

L'Etat établit ou autorise les moyens de diffusion par voie hertzienne, ainsi que les infrastructures et installations de communication audiovisuelle :

— qui empruntent le domaine public,

— ou qui, situées sur une propriété privée, sont collectives ou traversent une propriété tierce.

OBJET :

L'amendement a plusieurs objets :

1° Le premier est d'ordre purement formel. Nous proposons que la tournure de la phrase qui est **au passif** soit remplacée par une construction **active**.

2° L'amendement supprime la référence à la **voirie publique**. Cette référence est inutile, puisque la voirie publique est comprise dans le domaine public.

3° L'expression **propriété tierce** est ambiguë. La disposition en question vise les moyens, infrastructures ou installations qui sont situés partiellement sur une propriété privée (et en principe ne sont pas soumis à autorisation), mais qui traversent **une autre** propriété privée et qui, pour cette raison, doivent être autorisés.

4° L'article laisse en dehors de son champ d'application les infrastructures **collectives** établies dans une propriété privée, par exemple un **lotissement** ou un **immeuble en copropriété**. Cette exclusion ne permettrait pas d'opérer les **contrôles techniques**, prévus au second alinéa de l'article, alors que dans bien des cas, ces contrôles permettraient d'éviter la mise en place d'équipements peu ou mal adaptés (défectuosités techniques contre lesquelles les copropriétaires se trouvent sans recours).

L'exclusion de ces infrastructures collectives du champ d'application de l'article 9 nuit, en outre, à la mise en œuvre d'une **politique technologique** et industrielle cohérente dans le domaine des télécommunications.

Article 9 bis.

**Accès des services de communication audiovisuelle
aux infrastructures et installations.**

Cet article introduit par l'Assemblée nationale reprend en fait les dispositions de l'article 8 précédemment supprimé.

I. — Position de l'Assemblée nationale :

Nous avons dit que la commission spéciale avait jugé qu'il était peu logique de faire figurer les dispositions de l'article 8 avant celles de l'article 9. Toutefois, elle a modifié la rédaction initiale pour ouvrir expressément aux services de communication audiovisuelle l'accès aux **moyens de diffusion par voie hertzienne**.

II. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Commission a adopté **conforme** cet article.

TITRE II

**LES INSTITUTIONS
DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

CHAPITRE PREMIER

**LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE
POUR LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE**

Article 10.

**Composition de la Délégation parlementaire
pour la communication audiovisuelle.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Bien que le rapport Moinot ne fasse à aucun moment mention de l'existence de la Délégation parlementaire pour la radiodiffusion télévision française, de ses rapports annuels et, bien entendu, ne propose sa reconduction sous une forme ou sous une autre, le Gouvernement — à la demande expresse du ministre de la Communication — en a maintenu l'existence sous une dénomination légèrement différente. **Le texte du projet de loi reprend, dans ses grandes lignes, les dispositions de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972, modifiées par la loi n° 74-696 du 7 août 1974 portant statut de la délégation, à l'exception de la consultation sur les dérogations au monopole qui n'a plus de raison d'être dès lors que ce régime est aboli.**

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter du maintien de cette institution originale, dont tous les membres, qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre Assemblée, ont apprécié la nécessité et l'utilité.

Le projet de loi s'inscrit à cet égard dans la continuité. Il faut en effet remonter à la loi du 27 juin 1964 portant statut de l'O.R.T.F. pour retrouver l'existence d'une instance spécialisée réunissant des parlementaires et chargée de connaître des questions relatives à la radio et à la télévision. La Délégation parlementaire consultative pour l'O.R.T.F. n'avait toutefois qu'une lointaine parenté avec l'actuelle délégation. Elle ne disposait d'aucune réelle autonomie de

décision. Elle pouvait être convoquée par le ministre de l'Information quand bon lui semblait, lequel ne l'a tenait informée que de sujets de son choix.

C'est alors qu'à la faveur de l'examen du nouveau statut de l'O.R.T.F. en 1972, le projet de loi fut modifié à l'initiative du Président Edgar Faure et allait donner à la Délégation parlementaire la physionomie qu'on lui connaît, en particulier son pouvoir d'avis sur les dérogations au monopole, la création des établissements publics prévus par le statut ainsi que sur les règles relatives à certains accords passés par l'Office.

En octobre 1972, M. Philippe Malaud, secrétaire d'Etat à l'Information, voulut convoquer la nouvelle instance, selon les règles établies à l'époque de la Délégation parlementaire consultative. Le Président du Sénat puis le Président de l'Assemblée nationale s'opposèrent à cette initiative, considérant que la Délégation nouvellement créée était un organe *sui generis*, qui ne pouvait s'apparenter ni à une commission parlementaire, ni à un des multiples organismes extra-parlementaires où siègent certains députés ou sénateurs et qu'elle était libre de fixer ses règles de fonctionnement et d'organisation.

L'indépendance de la Délégation allait être confirmée lors de l'examen de la loi du 7 août 1974, et ses pouvoirs étendus :

— elle devait être obligatoirement consultée sur les cahiers des charges et les accords passés entre l'établissement public de diffusion et les sociétés de programme ainsi que sur les critères de répartition de la redevance ;

— elle pouvait être saisie par le Gouvernement ou se saisir de sa propre initiative de toute question relative à la radiodiffusion et à la télévision ;

— le droit de fixer son règlement intérieur, un instant contesté, comme on l'a vu, était consacré par la loi ainsi que celui de publier chaque année un rapport d'activité.

De 1974 à 1981, la composition de la Délégation connaîtra une très grande stabilité que ses membres appartiennent à l'Assemblée nationale ou au Sénat, aux groupes de la majorité ou de l'opposition. Deux présidents vont alterner sans discontinuer à sa tête durant sept ans : MM. Jean Boinvilliers, député, et Dominique Pado, sénateur. A l'issue des élections législatives de juin 1981, M. Claude Estier sera élu le 2 septembre 1981 pour terminer le mandat présidentiel qui revenait à l'Assemblée nationale et M. Félix Ciccolini qui lui succédera, le 25 novembre 1981, a lui-même appartenu à la Délégation depuis 1974.

La compétence des membres de droit comme des membres élus, et leur spécialisation dans les domaines de la radiodiffusion est attestée par le très grand nombre de travaux auxquels ils ont pris part

en dehors même de ceux de la Délégation, qu'il s'agisse des questions écrites ou orales, des rapports ou des avis budgétaires, des rapports d'information ou de commission d'enquête et de contrôle ou des rapports législatifs à l'occasion de l'examen du projet ou de proposition de loi (1). Il convient d'ajouter que deux membres de la Délégation ont été appelés à des fonctions éminentes dans le domaine de l'audiovisuel : *M. Georges Fillioud*, actuel ministre de la Communication, et *M. Joël Le Tac*, président de l'Institut national de l'audiovisuel, les deux ayant appartenu à la Délégation parlementaire de 1974 à 1981.

Au cours des neuf dernières années, les activités de la Délégation parlementaire ont été multiples et marquées par un nombre important de réunions consacrées à l'audition de Ministres, des responsables des établissements créés par la loi de 1974, ou de personnalités du monde de l'audiovisuel. La Délégation a aussi rendu, conformément à sa mission, une série d'avis, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement.

On trouvera dans le tableau ci-après une récapitulation de ces travaux :

	Novembre 1974 Décembre 1975	Décembre 1975 Septembre 1976	Octobre 1976 Septembre 1977	Octobre 1977 Septembre 1978	Octobre 1978 Septembre 1979	Octobre 1979 Septembre 1980	Septembre 1981	Octobre 1981 Avril 1982
Séances	17	5	13	6	7	6	6	6
Avis rendus	5	1	3	2	»	4	1	4

Bien que les lois de 1972 et de 1974 aient été assez claires sur les pouvoirs qui lui étaient dévolus, la Délégation a été amenée parfois à affirmer son souci d'exercer toutes ses prérogatives, lorsque, par action ou par omission, le Gouvernement les avait méconnues.

— Le 16 mai 1978, la Délégation fut conduite à déposer un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, à la suite de la promulgation d'un décret le 20 mars 1978, visant un avis qu'elle aurait rendu alors que le projet dont elle avait été saisie lui apparaissant trop vague, elle avait expressément demandé au Gouvernement de l'entendre avant de se prononcer. A la suite des assurances qui lui furent prodiguées, elle se désista de l'instance. Elle avait néanmoins

(1) Pour plus de précisions, on se reportera au dossier parlementaire d'actualité *L'Audiovisuel* établi par le secrétariat général de l'Assemblée, deuxième partie « Rappel des travaux parlementaires », avril 1982.

clairement tenu à manifester son intention de faire respecter les droits qui lui avaient été conférés par le législateur.

— Le 20 janvier 1982, le Gouvernement publiait les deux décrets d'application de la loi relative aux radios locales privées. L'un deux, portant cahier des charges générales, avait été promulgué sans qu'elle ait été consultée sur son contenu. Le 4 février suivant, la délégation demandait au ministre de la Communication de retirer le texte et de procéder à sa consultation, ce qui fut effectivement fait. Une nouvelle fois, la Délégation manifestait sa vigilance de façon aussi unanime que quatre ans auparavant.

La Délégation a veillé par ailleurs à ne pas s'ingérer dans le déroulement des travaux des commissions permanentes comme lors de l'examen des projets de loi de finances et des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle de l'une ou l'autre Assemblée. De la même façon, elle n'a pas pris de part à l'élaboration des lois relatives aux peines applicables en cas de violation du monopole (loi du 28 juillet 1978) ou celle relative au droit de grève (loi du 26 juillet 1979).

En revanche, elle a été saisie par le Gouvernement de l'avant-projet de loi portant dérogation au monopole de la radiodiffusion (loi du 9 novembre 1981). Cette procédure qui était justifiée par l'article 4-1 a) de la loi du 7 août 1974 était, à certains égards, inusitée puisque pour la première fois un organe d'émanation parlementaire se trouvait appelé à se prononcer sur le dépôt d'un projet de loi.

En ce qui concerne l'actuel projet de loi, le Gouvernement a décidé qu'il serait présenté, dès après son adoption par le Conseil des ministres, à la Délégation parlementaire, préalablement à son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale, alors que rien ne l'y contraignait juridiquement. L'audition du ministre de la Communication qui eut lieu le 1^{er} avril 1982 consacrait, d'une certaine manière, l'importance de la Délégation après plus de huit années d'existence.

Par la rigueur ou la mesure dont elle a su faire preuve sous différentes législatures et, selon les circonstances ; par la qualité et la permanence des parlementaires qui la composent, par la possibilité offerte à ses membres de la majorité comme de l'opposition d'y faire entendre leur voix, cette institution originale est parvenue à se faire reconnaître autant au sein des Assemblées dont elle est l'émanation que de ses interlocuteurs.

Le projet de loi reprend, à quelques nuances près le texte du paragraphe II de l'article 4 de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 fixant la composition de la Délégation parlementaire pour la radiodiffusion télévision française. Pour tenir compte de la réforme proposée, elle sera désormais appelée *Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle*, ce qui constitue une certaine extension du champ de ses activités futures.

La Délégation est, comme auparavant, composée de six membres de droit :

- les rapporteurs généraux des commissions des Finances,
- les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances chargés de la radiodiffusion et de la télévision,
- les rapporteurs pour avis des commissions des Affaires culturelles chargés des mêmes questions.

S'y ajoutent huit membres élus par leur Assemblée respective :

- 5 députés,
- 3 sénateurs.

La représentation équilibrée des groupes politiques de chaque Assemblée prévue en 1974 et qui a été effectivement assurée durant les huit années de fonctionnement de la Délégation parlementaire est prévue par le projet de loi, tout comme le dépôt d'un rapport annuel d'activités.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée a apporté quelques modifications rédactionnelles qui rapprochent le texte du projet de celui de l'article 4 de la loi de 1974.

Elle a reporté la date de dépôt du rapport annuel d'activités — initialement à l'ouverture de la première session ordinaire — au début de la seconde session ordinaire, soit le 2 avril.

Elle a rétabli la mention du règlement intérieur, supprimée sans que l'on sache pourquoi, par le projet de loi.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Certains députés se sont interrogés sur la différence existant entre la représentation élue de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Elle est inspirée par les effectifs de l'une et l'autre chambre, respectivement de 491 et 304 membres. Au surplus, la Délégation ne saurait être assimilée à certains organes communs qui existent entre les deux Assemblées tels que les commissions mixtes paritaires, la Haute Cour de justice ou encore la Commission d'établissement des budgets des Assemblées dont le caractère paritaire s'explique par la nature constitutionnelle ou organique des missions imparties à ces instances.

Au total, avec l'adjonction des membres de droit, le nombre des membres composant la Délégation étant de huit pour l'Assemblée et de six pour le Sénat, votre Commission estime qu'il n'y a pas lieu

d'envisager la parité dès lors que la représentation des groupes politiques à l'intérieur de chaque Assemblée est effectivement réalisée.

De la même manière, elle se rallie volontiers au changement proposé pour le dépôt du rapport annuel d'activités au 2 avril. Cela aura pour effet, comme l'explique le Rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, de mettre en exergue ce document de façon beaucoup plus flatteuse, tant il est vérifié que l'attention est davantage retenue à la session d'automne par les nombreux rapports budgétaires que par tout autre document parlementaire. Cette modification entraînera le déplacement de la date du renouvellement du Bureau qui était fixée par l'article 3 du Règlement intérieur de la Délégation parlementaire pour la R.T.F. au début de chaque session d'automne.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit le cinquième alinéa de cet article :

Elle établit son règlement intérieur et élit un bureau.

OBJET :

L'Assemblée nationale a ouvert la possibilité pour la Délégation parlementaire de déléguer à un membre du Bureau les pouvoirs définis à l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. Dès lors que cette référence est faite, l'article relatif à la composition et à la Délégation parlementaire doit en prévoir l'existence.

Article 11.

Les missions de la Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

La loi n° 74-696 du 7 août 1974 avait assez largement étendu les pouvoirs et missions conférés à la Délégation parlementaire. A côté d'un pouvoir de contrôle, elle disposait d'un pouvoir d'avis, tantôt obligatoire, tantôt facultatif, et d'un droit d'autosaisine sur tous les domaines concernés par la loi.

Le texte initial du projet reprend, pour le pouvoir de contrôle, les dispositions de l'article 4, paragraphe premier, de la loi du 7 août 1974. La Délégation exerce les missions conférées aux rapporteurs

spéciaux des commissions des Finances telles que définies à l'article 164, § IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. Elle dispose ce faisant des prérogatives qui s'y attachent, notamment **le contrôle sur pièce et sur place**. Par ailleurs, la Délégation reçoit communication des rapports particuliers de la Cour des comptes, alors que sous l'empire de la loi de 1974, elle n'était habilitée à recevoir que les rapports particuliers de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

En plus de sa mission de contrôle, la Délégation disposait d'un pouvoir d'avis. Elle était **obligatoirement consultée** par le Gouvernement :

- sur les dérogations au monopole de la radiodiffusion prévues par la loi du 3 juillet 1972,
- sur les accords passés entre les organismes de service public issus de l'ex-O.R.T.F.,
- sur les cahiers des charges,
- enfin, sur les critères de répartition du montant de la redevance.

Au surplus, la Délégation pouvait être consultée ou rendre des avis de sa propre initiative dans tous les domaines concernés par la loi.

Il n'est pas douteux que le projet de loi opère un certain recul par rapport au régime antérieur, puisque des quatre cas de saisine obligatoire, un seul est maintenu et concerne les cahiers des charges des organismes de service public.

En revanche, la Délégation voit son droit d'autosaisine ou de consultation facultative étendu, puisque le projet de loi concerne des domaines plus élargis que ceux traités dans la loi du 7 août 1974.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Au premier alinéa de l'article, l'Assemblée a précisé que la Délégation parlementaire disposait des pouvoirs définis par l'article 164, paragraphe IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, alors que le projet de loi indiquait simplement qu'elle exerçait ces missions.

Cette modification renforce quelque peu le pouvoir de contrôle de la Délégation parlementaire, laquelle ainsi qu'on l'a vu n'en a fait usage qu'avec une grande mesure.

Par une seconde modification, l'Assemblée nationale a conféré expressément ces pouvoirs de contrôle au président de la Délégation

ou à un membre du bureau désigné par elle, alors que, sous l'empire de la loi du 7 août 1974, ils étaient exercés collectivement. **Cette précision est heureuse dans la mesure où des interprétations divergentes avaient surgi après que le Président Dominique Pado eut procédé le 6 juin 1980 à un contrôle auprès du service d'observation des programmes et demandé la copie des documents qui rendaient compte des débats du Sénat.** Certains, en se référant à une interprétation littérale, avaient estimé qu'un tel acte aurait dû être accompli pour obéir à la loi par la Délégation en son entier.

Le libellé ainsi retenu écarte toute interprétation litigieuse ultérieure.

De plus, l'Assemblée nationale a précisé que les rapports particuliers de la Cour des comptes, qui seront communiqués à la Délégation parlementaire, devront être relatifs aux organismes visés par le titre III de la loi (établissement public de diffusion, sociétés nationales et régionales de radios et de télévision, I.N.A., etc.) et, le cas échéant, aux organismes du titre IV.

Le droit d'autosaisine a été étendu à l'ensemble des domaines visés par le texte du projet, sous le bénéfice que la délégation n'interfère pas dans les procédures d'agrément et de conciliation prévues au titre V. Ceci lui permettra, si elle le souhaite, d'aborder les questions relatives au cinéma qui sont difficilement dissociables de l'ensemble des problèmes de l'audiovisuel.

Enfin, la Commission spéciale de l'Assemblée nationale a fait adopter **trois précisions** sur la consultation obligatoire de la délégation parlementaire :

— elle connaîtra, non seulement des **décrets fixant les cahiers des charges**, mais aussi de **ceux qui les modifieront**,

— son avis sera obligatoirement demandé avant la publication de ces décrets, ce qui mettra un terme à certains errements,

— elle devra se prononcer dans un délai de quinze jours pour éviter d'éventuelles manœuvres dilatoires.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Comme le régime juridique de l'audiovisuel évolue, les missions de la Délégation sont appelées à connaître pareillement des mutations.

Aussi bien, votre Rapporteur, qui se félicite de la pérennisation de cette institution, aura garde de revendiquer une reprise complète des pouvoirs que la loi du 7 août 1974 lui avait donné.

Cependant, il ne peut s'empêcher de relever que **le projet de loi, même amendé par l'Assemblée nationale, opère une certaine**

régression par rapport à l'évolution des vingt dernières années, où d'une entité consultative soumise au bon plaisir de l'exécutif, elle est devenue progressivement un organe original autonome et responsable auquel ses membres — anciens ou récents — et tous ses interlocuteurs ont rendu hommage.

IV. — Amendements :

Au premier alinéa de cet article, remplacer la phrase :

Ces pouvoirs sont exercés par le président ou par un membre du bureau désigné par la Délégation,

par la phrase :

Ces pouvoirs sont exercés par le président ou par tout membre du bureau.

OBJET :

Il s'agit de préciser ceux des membres de la Délégation qui sont appelés à exercer les pouvoirs de contrôle prévus à l'article 164, § IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. L'Assemblée nationale n'a retenu que le Président ou un membre du bureau, désigné par la Délégation. **Il est souhaitable que les membres du bureau — qui représentent de manière équilibrée les groupes politiques des deux assemblées — bénéficient tous de prérogatives identiques.**

*
**

Rédiger ainsi le début du dernier alinéa de cet article :

Les décrets d'application de la présente loi ainsi que les décrets fixant... (Le reste sans changement.)

OBJET :

S'il est compréhensible, dès lors que le régime des dérogations au monopole est remplacé par un système d'autorisations, que la délégation ne soit plus systématiquement et obligatoirement consultée sur ces questions, **il est en revanche beaucoup plus contestable que sa saisine obligatoire soit limitée aux seuls cahiers des charges des organismes de service public de la radiodiffusion et de la télévision.** Le projet de loi, qui constitue le cadre pour le développement des techniques audiovisuelles, connaîtra des évolutions dont il est inconcevable de l'écarter. **Certains textes d'application revêtiront une**

importance extrême : qu'il s'agisse de la composition du Conseil national de la communication audiovisuelle, de la création de nouvelles sociétés de télévision, du statut des entreprises de communication...

Bien sûr, l'on peut objecter que, par son droit d'autosaisine, elle a une compétence générale. Mais, l'expérience des dernières années a montré qu'il valait mieux dans ce domaine « tenir que courir ». Les cas, assez exceptionnels il est vrai, où la Délégation a vu ses pouvoirs méconnus ou contestés inclinent à une certaine vigilance. Appelée à se prononcer sur les textes réglementaires, la Délégation a pu, par ses avis, enrichir les travaux du pouvoir exécutif. Or, celui-ci, quels que soient les régimes, a une tendance bien naturelle, sinon de méconnaître, du moins de s'affranchir le plus possible de ses obligations vis-à-vis des institutions parlementaires.

Tout milite pour que cet organisme joue le rôle qui lui revient dans la mise en œuvre de la loi. C'est au demeurant **une garantie pour le Gouvernement quel qu'il soit, d'associer la représentation nationale et de la tenir informée le plus complètement de ses décisions et de ses travaux.**

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée nationale a connu d'un amendement, déposé par *M. Robert-André Vivien*, accepté par la Commission spéciale, prévoyant que la Délégation parlementaire serait consultée obligatoirement sur tous les décrets d'application de la présente loi, en plus des cahiers des charges.

Le ministre de la Communication, dont l'embarras était certain, s'est engagé à présenter les décrets à la Délégation qu'il y soit ou non tenu par la loi. Le rapporteur de la Commission spéciale, bien que celle-ci y ait donné un avis favorable, était réservé sur son adoption au motif — que l'on appréciera — que la Délégation ne pourrait se réunir au mois d'août pour remplir sa mission si d'aventure les premiers décrets d'application lui sont soumis.

Enfin, un autre député a considéré qu'une telle prérogative donnée à la Délégation avait un caractère inconstitutionnel car de nature à amputer le pouvoir réglementaire.

A la suite de cet échange, l'auteur de l'amendement a été amené à retirer sa proposition.

Pour sa part, votre Rapporteur estime qu'elle garde toute sa valeur et que les arguments invoqués ne résistent guère à l'analyse :

— de quelque bonne foi que soit le Ministre — et votre Rapporteur n'a aucune raison de la suspecter — l'engagement qu'il prend n'a pas de valeur juridique. Or, chacun sait qu'en dehors d'une obligation législative, la Délégation court un risque certain de ne pas connaître des décrets d'application,

— les difficultés invoquées, quant à la période où la saisine de la Délégation interviendrait, sont indépendamment de leur caractère contingent quelque peu vexatoires pour les membres de la Délégation qui ont toujours montré le sens élevé de leur responsabilité,

— enfin, l'argument tiré du caractère anticonstitutionnel de la saisine obligatoire n'est pas fondé. Si la Constitution a bien conféré au pouvoir exécutif le soin d'élaborer les règlements, rien n'empêche, qu'au cours de leur confection, il soit procédé à des consultations. Bien des décrets sont préparés de la sorte et l'on ne peut soutenir que la consultation obligatoire amputerait le pouvoir réglementaire dès lors que l'exécutif n'est pas lié par les avis qui lui sont donnés, ce qui est en l'occurrence le cas. Cela signifierait au surplus, que la consultation obligatoire sur les cahiers des charges, lesquels se présentent formellement comme des décrets, serait pareillement viciée, ce qu'à aucun moment les gouvernements d'hier comme celui d'aujourd'hui n'ont soutenu.

Au surplus, l'Assemblée nationale a introduit un amendement qui prévoit que la Délégation devra se prononcer dans un délai de quinze jours à compter de la transmission du texte. Il lui appartiendra de juger de l'opportunité de rendre ou non un avis sur les décrets dont elle aura été saisie. Le Gouvernement, pour sa part, n'encourra pas le reproche d'avoir tenu la Délégation en dehors de ses travaux et au travers d'elle la représentation nationale.

*
**

Compléter le dernier alinéa par la phrase suivante :

Ce délai est porté à trente jours lorsque la transmission intervient en dehors des sessions du Parlement.

OBJET :

L'Assemblée nationale a introduit l'obligation pour la Délégation de se prononcer dans les quinze jours quand elle est consultée sur un projet de décret. Au-delà de ce délai, la consultation sera réputée acquise.

Le Rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale a déclaré, à l'appui de ce dispositif, qu'il ne fallait pas que la Délégation « ne prenne trop son temps pour donner son avis » (sic). Cette préoccupation a pour but de hâter un processus de consultation que le Gouvernement considère comme contraignant, bien que les cas de saisines obligatoires aient été réduits de quatre, selon la loi de 1974, à un seul dans le projet.

Gageons que les conditions de travail de la Délégation ne s'en trouveront pas améliorées. Il lui arrive souvent, en pareilles circonstances, après qu'elle a désigné un Rapporteur, de procéder à des auditions et des consultations. Même si l'on peut envisager qu'elle mène à bien sa mission lorsque le Parlement siège, on peut difficilement soutenir qu'elle y parviendra en dehors des sessions. C'est pourquoi, **il est proposé d'opérer une distinction selon que la consultation interviendra durant les sessions ou en dehors de celles-ci.** Dans ce cas, il est souhaitable que le délai soit porté à trente jours. **Cela ne signifie pas que la Délégation sera amenée systématiquement à en user mais elle aura la faculté d'organiser ses travaux dans des conditions acceptables et répondra à l'exigence de sérieux et de qualité dont elle a toujours fait preuve jusqu'ici.**

*

**

Ajouter *in fine*, un alinéa suivant ainsi rédigé :

Ses avis sont publiés au Journal officiel.

OBJET :

Alors que les convocations et la liste des participants aux réunions de la Délégation parlementaire sont publiées au *Journal officiel*, ses avis ne font pas l'objet d'une publicité analogue. C'est pour combler cette lacune qu'il vous est proposé d'adopter cet amendement.

CHAPITRE II

LA HAUTE AUTORITÉ DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Article 12.

Institution d'une Haute autorité de la communication audiovisuelle.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement invoque à l'appui de la création d'une Haute autorité la nécessité d'établir « *la différence entre responsabilité de l'Etat et tutelle du pouvoir exécutif. L'Etat a une responsabilité générale à l'égard des organismes de radio-télévision de service public qui se situe au plan de l'éthique. Il n'est pas sain que cette responsabilité soit exercée par le pouvoir exécutif* ».

Si, pour la première fois, cette préoccupation trouve sa traduction dans un projet de loi, elle s'inscrit dans une évolution lente — mais certaine — de la séparation progressive de l'audiovisuel et de l'Etat.

Des multiples études faites sur les rapports entre la puissance publique et la radio et télévision, l'on relève que la question fut soulevée sans ambiguïté, il y a maintenant près de douze ans, par la *Commission d'étude du statut de l'O.R.T.F. présidée par M. Lucien Paye* (1). Les auteurs estimaient alors que : « *S'il faut lier contrôle et service public, il convient aussi de délier le Gouvernement d'un contact par trop direct avec tout ce qui touche à la gestion de l'organisme. A cette fin pourrait être envisagée la création d'une haute instance garante de la qualité des programmes, de l'esprit libéral, de l'impartialité, de l'indépendance, de l'autonomie, capable d'autorité, à l'égard du pouvoir comme de l'opinion, dans les circonstances les plus critiques, comme dans l'ordinaire des jours, accordée au pays et à son temps, à la fois recours et rempart.*

(1) Rapport au Gouvernement. — Rapport de la Commission d'étude du statut de l'O.R.T.F. (La Documentation française, 1970, p. 225, du 30 juin 1970.)

« Instrument d'une partie de la tutelle de l'Etat, investie aussi d'un pouvoir d'arbitrage et autorité morale, cette instance supérieure, Haute autorité ou Haut conseil de la radio-télévision, constituerait pour l'opinion une garantie de la large autonomie dont la radio et la télévision doivent bénéficier dans un régime libéral, tout en permettant d'assurer, au nom du Gouvernement et en collaboration avec lui, le contrôle indispensable sur un tel service public. »

Cette proposition n'eut pas l'heur à l'époque d'être retenue. Etait-elle trop hardie ? Venait-elle trop tôt ? L'état des esprits et des mœurs politiques était-il adapté pour accepter pareille évolution ? Toujours est-il que l'idée était lancée et que progressivement elle allait faire son chemin.

Dans la lettre de mission qu'il adresse le 6 juillet 1981 à M. Pierre Moinot, président de la Commission de réflexion et d'orientation sur la réforme de l'audiovisuel, le Premier ministre demandait que les travaux soient conduits par le principe de garantir *« une pleine autonomie des organismes chargés du service public de la radio et de la télévision à l'égard tant du pouvoir politique aux niveaux national, régional et local, que des puissances financières »*.

L'attente ne fut pas déçue puisque, dans le rapport qui lui fut remis le 30 septembre 1981, l'institution d'une Haute autorité était présentée comme *« la clef de voûte de l'ensemble de l'audiovisuel, chargée d'assurer l'unité du service public et de garantir son indépendance, son bon fonctionnement et son avenir »* (1).

Le projet de loi institue donc une Haute autorité de la communication audiovisuelle, chargée de garantir l'indépendance du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

Des interrogations se posent sur la nature juridique de l'institution.

Trois critères peuvent être utilisés, tirés respectivement de la nature et des fonctions de la Haute autorité, de sa composition et des modalités de désignation de ses membres. Gageons que dans les années qui viennent, elle fera les délices des facultés de droit...

Votre Rapporteur aura garde, pour sa part, et à ce moment de son exposé, d'entrer plus avant dans ces questions de doctrine.

L'article considéré définit immédiatement après la création de l'organisme **la mission générale qui sous-tendra toutes ses activités.**

Dans la loi du 7 août 1974, il revenait au Premier ministre de *« veiller à l'observation par l'établissement public et les sociétés*

(1) Pour une réforme de l'audiovisuel, La Documentation française, 1981, p. 21 et suivantes.

nationales des cahiers des charges, et de façon générale des obligations de service public ».

Le projet de loi opère à cet égard le transfert de ces attributions du Premier ministre à la Haute autorité.

Mais il va plus loin, si l'on considère que la notion d'indépendance ne saurait être réduite au respect de normes, qu'elles soient inscrites dans la loi ou dans les cahiers des charges.

Pour votre Rapporteur, il s'agit plus encore d'un état d'esprit, d'une manière d'être qui a pour point d'appui la liberté et qui implique dans l'action : l'autonomie, l'émancipation, l'indocilité, voire le non-conformisme...

Garantir l'indépendance du service public, soit, mais de quel service public ?

Une confusion s'est instaurée au cours des débats à l'Assemblée nationale qu'il convient de dissiper. Fréquemment, les termes service public et secteur public sont utilisés sans qu'aucun distinguo soit opéré entre les deux termes. Pourtant, le rapport Moinot avait clairement fait la distinction, et il n'est pas inutile de la rappeler, puisque, aussi bien, la mission première de la Haute autorité peut se trouver sensiblement changée selon que l'on use de l'une ou de l'autre acception.

Le service public de l'audiovisuel regroupe tous les moyens dont l'Etat a la propriété, mais aussi le secteur parapublic, dans lequel il intervient indirectement et enfin le secteur privé concessionnaire. Cet ensemble ainsi constitué obéit aux principes généraux énumérés à l'article 5. L'élargissement de la notion de service public est rendue nécessaire dès lors que le monopole est supprimé. Il n'y a plus qu'un ensemble de services ayant des fonctions semblables et des finalités communes.

En revanche, le secteur public s'entend comme la réunion des organismes dont l'Etat a la propriété qui bénéficient d'un financement public (impôts et taxes) et sur lesquels pèsent des obligations spécifiques.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Pour tenir compte de la multiplicité des missions de la Haute autorité, comme l'attribution des autorisations délivrées aux services locaux de radiodiffusion et de télévision par câbles, l'Assemblée nationale a introduit l'adverbe « notamment » pour préciser que cette instance n'avait pas que cette mission à remplir.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

L'idée d'interposer une instance entre l'Etat et l'audiovisuel va dans le sens d'une évolution qui s'est manifestée en France depuis une dizaine d'années, et que l'on retrouve suivant des schémas différents dans les pays anglo-saxons : Etats-Unis, Grande-Bretagne, Canada.

C'est sans doute ce qui explique que l'institution soit plus proche de Montesquieu que de Rousseau. Votre Rapporteur adhère à son institution, même s'il mesure les difficultés que cette greffe anglo-saxonne rencontrera pour prendre sur le tissu latin. La sophocratie n'est pas une utopie, si les moyens lui sont donnés d'exister.

A l'Assemblée nationale, les termes de **magistrature morale** sont souvent revenus pour définir ce que sera, dans l'avenir, cette institution.

Est-il bien nécessaire d'attendre, à l'instar de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique, qu'elle soit dirigée par un autre Marshall et qu'elle rende un nouvel arrêt Madbury ? Ou n'aurait-il pas été préférable de lui conférer d'emblée les pouvoirs de nature à assurer cette indépendance qu'elle a précisément pour mission de garantir.

C'est pourquoi votre Rapporteur accueille le projet du Gouvernement avec une prudence teintée de scepticisme et qu'il propose à la Haute Assemblée d'accroître quelque peu les pouvoirs de la Haute autorité.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Il est institué une Haute autorité de la communication audiovisuelle chargée de garantir l'indépendance du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.

OBJET :

L'on peut soutenir, comme la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, que certaines attributions techniques confiées à la Haute autorité ne participent pas de la mission de garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

On peut aussi estimer que les **missions de caractère technique**, telles que l'attribution des fréquences aux services locaux de radiodif-

fusion ou de télévision par câbles ne sont pas complètement neutres. Au surplus, cet article revêt dans la réforme proposée un caractère solennel qu'il ne convient pas d'altérer par un adjectif, toujours disgracieux dans un texte législatif. Cela a pour effet de rendre accessible cette mission alors qu'elle est fondamentale.

Article 12 bis.

Mission générale de la Haute autorité.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Cet article résulte d'un amendement déposé par MM. Hage, Nilès, Ducoloné et les membres du groupe communiste, tendant à ce que la Haute autorité soit garante de l'ensemble des missions du service public arrêtées par la loi, missions qu'ils ont définies comme étant l'autonomie, l'indépendance et le pluralisme.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Au cours du débat, l'amendement a été rectifié, à la demande de la Commission spéciale et du Gouvernement. Le texte initial disposait que : « la Haute autorité contrôle le respect ». Au bénéfice que soient substitués les termes « veille au respect », l'Assemblée nationale a adopté ce nouvel article.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Rapporteur estime que cet article est inutile, dès lors que les souhaits de leurs auteurs sont satisfaits par ailleurs :

— à l'article 12, il est prévu que la Haute autorité a pour mission de garantir l'indépendance du service public de la radio-diffusion sonore et de la télévision. On voit mal comment cette institution pourrait remplir sa mission, sans y veiller ;

— au deuxième alinéa de l'article 13, il est prévu que la Haute autorité est chargée de veiller au pluralisme des programmes dans le service public de radiodiffusion et de télévision.

IV. — Amendement :

Supprimer cet article.

OBJET :

Les souhaits des auteurs de l'article sont déjà satisfaits aux articles 12 et 13 du projet de loi.

Article 13.

La compétences générales de la Haute autorité.

I. — **Commentaire du texte du projet de loi :**

S'il n'est pas douteux que l'institution d'une Haute autorité est le moyen d'introduire une certaine distanciation entre l'Etat et les organismes de l'audiovisuel, **les attributions qui lui seront accordées sont déterminantes pour atteindre l'objectif que s'assignent les auteurs du projet de loi.**

L'examen de cet article et de ceux qui suivent revêt donc un caractère d'extrême importance puisque de son contenu dépend la réalité des intentions du Gouvernement de mettre effectivement en œuvre les conditions de la séparation de l'audiovisuel et de l'Etat.

Le projet de loi a conféré à la Haute autorité des attributions nombreuses et quelque peu disparates, conséquence des choix faits par les auteurs de la réforme, mais aussi de la prise en compte de l'ordonnancement juridique existant.

Ainsi l'article 13 confère à la Haute autorité un **pouvoir normatif**, sous réserve des lois et règlements existants. **Cette disposition peut sembler contradictoire avec l'objectif d'indépendance qui sous-tend la réforme.** Votre Rapporteur pense cependant qu'elle obéit à une contrainte juridique, tirée de la Constitution puisque, aussi bien la loi est de la compétence du législateur et le règlement du Premier ministre. Pour parvenir à une autonomie complète, il aurait fallu modifier la Constitution. La solution adoptée est elle-même source d'ambiguïtés. **On peut s'interroger toujours sur la faculté qu'aurait le législateur de déléguer une partie des prérogatives que la Constitution a conférées expressément au Premier ministre à un autre organe, surtout si celui-ci n'est pas sous sa tutelle. L'obstacle peut être contourné si l'intervention de la Haute autorité se limite à l'interprétation des normes juridiques fixées par les autorités qui sont régulièrement investies de leur édicition, mais alors l'indépendance de la Haute autorité est sensiblement réduite. Elle pourra, éventuel-**

lement, **compléter ces normes**, sous réserve que ses décisions ne constituent pas une intrusion dans le pouvoir réglementaire, lui demeurent toujours subordonnées et ne prennent pas la forme d' « arrêt de règlement ».

Il est fort à craindre que des contentieux surgiront. Le moyen le plus approprié pour les éviter serait que la Haute autorité invite le pouvoir réglementaire à fixer les normes dont elle aurait déterminé le contenu, dans son rapport annuel ou ses rapports particuliers. Cela ne saurait toutefois lier juridiquement le Premier ministre.

Le texte initial du projet de loi avait prévu que la Haute autorité pourrait intervenir — en fixant des règles — dans les domaines suivants :

- le respect du pluralisme et de l'équilibre dans les programmes,
- la mise en œuvre du droit de réplique et du droit de réponse,
- les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales,
- la protection des enfants et des adolescents.

Ces dispositions ont été reprises et étendues par l'Assemblée nationale.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée nationale a évoqué les problèmes posés par le transfert de la Haute autorité d'une partie des prérogatives conférées par la Constitution au Premier ministre dans le domaine réglementaire. Comme votre Rapporteur, la Commission spéciale s'est interrogée sur les solutions juridiques à trouver.

L'existence d'un pouvoir réglementaire autonome conféré à des organes non gouvernementaux *stricto sensu* a été soulevée. L'exemple de la commission nationale « Informatique et liberté » — auquel on pourrait ajouter celui de la Commission des opérations de bourse — a été rappelé à l'appui de la thèse de l'autonomie de la Haute autorité dans une partie du domaine réglementaire sans qu'il soit réellement probant.

La Commission spéciale, dans un souci de clarification, a refondu l'ensemble de l'article en trois paragraphes distincts :

- au premier figurent les matières où la Haute autorité exerce, selon les termes mêmes du Rapporteur, « un rôle de magistrète traduit par le fait qu'elle veille au respect de certains principes »,

— au deuxième sont énumérées les matières où elle a compétence réglementaire,

— au troisième elle se borne à mettre en œuvre les dispositions relatives au droit de réponse défini à l'article 6 *bis* et qui seront précisées par un décret.

Elle avait envisagé initialement de redistribuer l'ensemble des attributions prévues aux articles 13 et 17 mais elle y a renoncé pour les mêmes raisons de clarté.

Le paragraphe premier précise la nature et le contenu de la mission générale de garantie de l'indépendance, du service public de radiodiffusion et de la télévision dont elle est investie à l'article 12.

La Haute autorité est chargée de veiller à ce que le service public respecte les obligations suivantes :

- respect de l'équilibre et du pluralisme dans les programmes,
- respect de la personne humaine et de sa dignité, etc.
- défense et illustration de la langue française,
- promotion des langues et cultures régionales,
- adaptation des programmes télévisés pour les sourds et les mal-entendants,
- respect de l'indépendance nationale et des obligations du service public lors de la passation d'accords et des contrats.

Pour l'exercice de cette mission, la Haute autorité n'aura, suivant les dispositions de l'article 17, qu'un pouvoir de recommandation, puisqu'elle est tenue de se conformer aux lois et règlements en vigueur. Elle pourra édicter des normes après consultation des présidents des chaînes, normes dont la nature juridique n'est pas définie.

La Haute autorité n'a donc ici qu'un pouvoir normatif restreint. Toutefois, elle dispose d'une voie d'exécution en cas de manquement que l'on analysera à l'article 17.

L'Assemblée nationale a regroupé dans un deuxième paragraphe, les domaines où la Haute autorité est investie d'un **pouvoir normatif plus étendu** puisqu'il y est indiqué qu'elle fixe les règles.

L'interrogation sur la nature juridique de ces règles se pose de la même manière que pour les normes.

Quoi qu'il en soit, elles sont, les unes et les autres, infraréglementaires et bien évidemment infralégislatives.

La Haute autorité interviendra pour fixer :

— le droit de réplique aux communications du Gouvernement prévu à l'article 31 du projet,

— les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales,

— la protection des enfants et des adolescents.

Ces trois attributions étaient prévues dans le texte initial, tout comme les conditions de production des émissions de tribune libre. Sur ce point, l'Assemblée nationale a apporté des précisions et un complément : ces émissions concerneront l'expression directe des diverses familles de croyance et de pensée et les émissions des assemblées parlementaires, des partis politiques et des groupes parlementaires.

Le troisième paragraphe est constitué par un unique alinéa où il est prévu que la Haute autorité détermine la mise en œuvre du droit de réponse. Ces pouvoirs sont strictement limités à la mise en œuvre des dispositions introduites à l'article 6 *bis* de la loi et qui seront précisées dans le décret d'application.

Il est difficile de lui conférer davantage de pouvoirs en ce domaine car ce droit, d'essence législative puisqu'il relève de l'exercice des libertés publiques, a déjà été organisé par un décret (n° 75-341 du 13 mai 1975). **On ne voit pas comment la Haute autorité pourrait intervenir autrement qu'en exécution de ces normes supérieures.** Son rôle se bornera à appliquer ce droit en fonction des cas d'espèce.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Rapporteur n'a pas d'opposition de principe aux compétences qui sont attribuées à la Haute autorité dans cet article. Il s'interroge sur la nature juridique des décisions que la Haute autorité sera conduite à prendre pour les édicter et pour les faire respecter. On touche ici à une contradiction que le projet surmonte mal.

Comment les prérogatives inhérentes au Gouvernement dans le domaine réglementaire pourront-elles s'articuler avec les compétences normatives de la Haute autorité ? On se heurte à un écueil de taille : l'indépendance voulue par les auteurs de la réforme est-elle compatible avec la soumission de la Haute autorité aux règlements en vigueur ? Inversement, si cette instance, comme le laissent supposer les intentions du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, exerce un certain « magistère », **comment pourra-t-elle y parvenir si ses décisions sont contestées devant la juridiction administrative.** Que restera-t-il du prestige de la Haute autorité quand le Conseil d'Etat aura censuré une de ses décisions ?

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

I. — *Sous réserve des dispositions législatives et réglementaires applicables, la Haute autorité fixe au sein du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision les règles concernant :*

— *le respect du pluralisme et de l'équilibre au sein des programmes,*

— *le respect de la personne humaine et de sa dignité, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la protection des enfants et des adolescents,*

— *la défense et l'illustration de la langue française,*

— *la promotion des langues et cultures régionales,*

— *l'adaptation de la diffusion des programmes sonores et télévisés aux difficultés des handicapés physiques.*

OBJET :

La Commission a retenu la refonte opérée par l'Assemblée nationale en trois paragraphes distincts. Si elle propose d'adopter les deux derniers dans le texte qui lui est transmis, elle **suggère une nouvelle rédaction du paragraphe 1.**

Un certain nombre de modifications ont pour objet d'alléger le texte tout en en maintenant l'esprit.

Pour les émissions destinées aux handicapés, l'Assemblée nationale n'a retenu le cas que des programmes télévisés destinés aux sourds et aux mal-entendants.

Votre Commission a étendu l'obligation aux émissions sonores qui doivent, selon elle, pouvoir s'adresser aux aveugles. D'où une rédaction générale englobant toutes les situations.

La Commission n'a pas retenu le dernier alinéa relatif à la passation des accords ou des contrats, estimant que la préoccupation exprimée par les auteurs de l'amendement est satisfaite par l'article 12 qui confère à la Haute autorité une mission générale de surveillance de l'indépendance du service public.

Enfin, la Commission reprend l'articulation initiale du projet de loi selon laquelle la Haute autorité fixe des règles sous réserve des lois et règlements existants, ce qui conforte son pouvoir tout en respectant la Constitution. Le système retenu par l'Assemblée nationale de la définition de normes ne paraissant pas compatible avec les intentions de la réforme.

Article 13 bis.

Les compétences de la Haute autorité en matière d'élaboration des cahiers des charges et de répartition des moyens financiers.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Ce texte résulte d'un amendement déposé par **MM. Robert-André Vivien, Baumel**, et les membres du groupe du **Rassemblement pour la République**.

Lors du débat, les auteurs ont estimé que dans la mesure où la Haute autorité se voit attribuer un pouvoir normatif sur les obligations de service public des chaînes de radio et de télévision, obligations qui seront contenues *ipso facto* dans les cahiers des charges, il était nécessaire et logique qu'elle puisse intervenir dans leur élaboration.

L'intervention de la Haute autorité pourrait s'effectuer par un examen préalable et une approbation donnée aux projets de cahiers des charges, avant leur publication par décret.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

La Commission spéciale n'avait pas expressément envisagé la participation de la Haute autorité à l'élaboration des cahiers des charges par un moyen ou par un autre.

Au cours du débat, le Rapporteur fut néanmoins amené à préciser qu'il lui semblait souhaitable et même nécessaire que la Haute autorité donnât son avis sur les cahiers des charges. Or, les auteurs de l'amendement proposaient que la Haute autorité les approuve. Cette nuance fut relevée par le ministre de la Communication. Considérant qu'il n'était pas possible que le Gouvernement délèguât à un organisme extérieur des responsabilités qui ressortissent au pouvoir exécutif il se montrait néanmoins favorable à l'amendement si l'on substituait au mot « *approuve* » ceux de « *donne son avis* ».

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Rapporteur a apprécié la qualité et la pertinence des arguments échangés à ce moment du débat de l'Assemblée nationale.

Partagé entre le souci de donner à la Haute autorité les moyens réels de son indépendance et le respect de la hiérarchie des normes juridiques introduites par la Constitution, il lui faut trouver un biais pour concilier ces deux exigences, contradictoires en apparence.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

La Haute autorité approuve les cahiers des charges et la répartition du produit de la redevance et de la publicité prévus aux articles 30 et 61 de la présente loi.

OBJET :

Les cahiers des charges, tout comme la répartition des ressources, sont d'un point de vue matériel des décrets. La compétence pour leur promulgation est indéniablement du ressort du Premier ministre.

Est-il pour autant impossible de donner à la Haute autorité un pouvoir d'intervention supérieur à un pouvoir d'avis ? La Haute autorité bénéficie, comme on l'a vu, de compétences normatives à l'intérieur du service public. Par la force des choses, ces obligations devront figurer dans les cahiers des charges ; ou à tous le moins ceux-ci ne devront pas être en contradiction avec les recommandations ou les règles qu'elle aura édictées.

Dès lors que le Gouvernement a clairement manifesté son désir d'établir une Haute autorité, il faut lui donner les moyens de son indépendance. Les cahiers des charges revêtiront — comme par le passé — une importance qu'il serait déraisonnable de mésestimer. L'approbation de la Haute autorité prend donc tout son sens et s'inscrit dans la logique et dans l'esprit même de la réforme. Elle surmonte selon votre Rapporteur l'*impedimenta* juridique évoqué plus haut, puisque son intervention s'effectuera préalablement à la promulgation des décrets. Un dialogue devra s'instaurer entre l'autorité investie du pouvoir réglementaire et la Haute autorité. Cet échange amènera normalement à la confection de textes qui recevront l'agrément des deux parties et pourront asseoir, comme l'écrit en termes excellents le Rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, « l'établissement des règles consensuelles d'une nouvelle démocratie de l'audiovisuel ».

Il importe de prévoir que la Haute autorité participera pareillement à la répartition des ressources. Les arguments opposés à l'attribution d'une telle compétence — arguments soulevés par le Gouvernement et le Rapporteur de l'Assemblée — sont contenus dans l'incompatibilité qu'il y aurait entre la fonction magistrale de la Haute autorité et la gestion des sociétés de programme. Outre, qu'il n'est pas prouvé que les deux compétences soient fondamentalement inconciliables, il faudrait, dans ce cas, dessaisir la Haute autorité de

toutes les compétences qui peu ou prou participent de la gestion des organismes considérés. La nomination des présidents des chaînes, avec en corollaire leur révocation en cas de manquements, est essentiellement attachée à la notion de gestion puisque aussi bien la Haute autorité sera amenée à apprécier — du moins on l'espère — les capacités de gestion des candidats avant de les désigner, mais aussi celles dont ils auront fait preuve au cours de leur mandat. Les fautes qu'ils pourront commettre dans ce domaine entraîneront leur non-renouvellement, voire même la fin prématurée de leurs fonctions.

On peut pareillement soutenir que la Haute autorité sera amenée à intervenir directement dans la gestion des sociétés si, comme cela est prévu, elle use des pouvoirs d'injonction que lui confère l'article 17 en cas de manquement aux obligations de service public dont elle aura fixé les règles. On pourrait multiplier à l'infini les exemples. Au cours des nombreuses auditions auxquelles votre Rapporteur a procédé, les problèmes soulevés par ces deux attributions ont été le plus souvent évoqués ; ce n'est pas par hasard. Ce n'est pas non plus fortuitement que la commission de réflexion présidée par M. Moinot a conclu dans le même sens, considérant qu'il était possible de concilier les prérogatives normales du Parlement et du Gouvernement en donnant à la Haute autorité des pouvoirs propres dont la nature conditionne ses moyens de fonctionnement.

Article additionnel après l'article 13 bis.

Pouvoirs de nomination de la Haute autorité.

Amendement :

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La Haute autorité nomme des administrateurs au sein des conseils d'administration des organismes prévus au titre III de la présente loi. Elle désigne, parmi eux, les présidents des sociétés de radiodiffusion sonore et de télévision instituées aux articles 35, 36, 38, 42, 48, 49 et 50.

OBJET :

La Commission a souhaité que figure dans cette partie du texte un article énonçant les pouvoirs de nomination de la Haute autorité, afin que l'on puisse avoir une vue complète de ses missions.

Article 14.

**Compétence de la Haute autorité
en matière d'autorisation de services privés locaux de communication.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Par cet article, la Haute autorité se voit attribuer une compétence supplémentaire en matière de services locaux de radiodiffusion sonore par voie hertzienne et de radiotélévision par câbles.

Ainsi, la Haute autorité se trouve subrogée dans les droits du Premier ministre ou du ministre délégué que lui avait accordé la loi du 9 novembre 1981 relative aux radios privées locales.

Préalablement à ces décisions, la Haute autorité devra prendre connaissance du plan de fréquences élaboré selon l'article 32, par T.D.F. Elle sera assistée par une commission prévue à l'article 78, chargée des attributions actuellement exercées par la commission de répartition des fréquences, instituée par la loi du 9 novembre 1981.

Ce dispositif exclut les autorisations pour des services nationaux de communication audiovisuelle, qui restent de la compétence de l'Etat, tout comme les services locaux de télévision par voie hertzienne.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Le texte du projet de loi avait été adopté conforme par la Commission spéciale. Au cours du débat, les mots voies hertziennes ont été mis au singulier pour répondre à la définition qui avait été donnée à l'article premier.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Le débat qui s'est engagé à l'Assemblée nationale a montré qu'il y avait quatre thèses en présence :

— une première défendait l'idée que la Haute autorité devait avoir une compétence générale pour l'attribution de toutes les fréquences, qu'elles couvrent des services locaux ou nationaux de radio ou de télévision ;

— une deuxième complétait le texte du projet de loi en visant, outre les services locaux de radio, ceux de la télévision ;

— une troisième s'arrêtait au projet de loi qui ne concerne que les radios locales et les télévisions câblées :

— une quatrième supprimait l'attribution des autorisations pour les communications non hertziennes renvoyant la fixation du régime à un projet de loi ultérieur.

Ce bref rappel montre assez la **complexité des problèmes posés pour faire un choix**. Si l'on y ajoute que l'élaboration du plan de fréquence par T.D.F. a été longuement discutée, on mesure les interrogations qui peuvent se poser sur pareille question.

IV. — **Amendement :**

Rédiger comme suit cet article :

La Haute autorité élabore le plan de fréquences avec l'assistance technique de l'établissement public de diffusion et délivre les autorisations en matière de services locaux de radiodiffusion sonore et de télévision par voie hertzienne et de radio-télévision par câble dans les conditions prévues au titre IV de la présente loi.

OBJET :

L'amendement opère une transaction entre les différentes thèses qui ont été présentées à l'Assemblée nationale. Pour votre Rapporteur, **l'article 14 doit constituer un ensemble homogène et conférer le pouvoir d'autorisation à une même instance — la Haute autorité — pour des services locaux**, qu'ils soient radiophoniques ou télévisés, diffusés par voie hertzienne ou par câble.

De plus, **il n'est pas acceptable de laisser à l'établissement public de diffusion la compétence, sans partage, de l'élaboration du plan de fréquences**. L'expérience récente de la commission des radios locales privées, présidée par **M. André Holleaux**, a montré que la technique n'était pas neutre en ce domaine. En bonne logique, cet établissement doit être à la disposition de l'autorité investie du pouvoir de décision. C'est pourquoi, votre Commission vous propose de confier à la Haute autorité le soin d'élaborer ce plan en ravalant T.D.F. au rang d'assistant technique.

Article 15.

**Compétence de la Haute autorité en matière de conciliation
des conflits relatifs à la liberté de conscience.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Cet article donne à la Haute autorité un pouvoir de conciliation dans certains conflits opposant les membres du personnel des sociétés de programme à leurs employeurs.

Une réserve est prévue pour les journalistes, lesquels relèveront pour leur statut et pour les litiges afférents, au droit commun du travail applicable à cette profession.

Les conflits que la Haute autorité sera amenée à connaître sont limités à ceux relatifs à la liberté de conscience. Cela concernera surtout les créateurs, auteurs, producteurs, artistes, interprètes, réalisateurs, dans la confection de leurs œuvres depuis la conception jusqu'à la programmation.

A la différence de l'**arbitrage** dont la décision engage les partenaires impliqués dans un conflit, et de la **médiation** qui, après enquête et conciliation, aboutit à une recommandation, **la conciliation se limite à la recherche d'un rapprochement des points de vue sans aucun engagement de part et d'autre pour une solution.** On voit donc les limites de l'intervention de la Haute autorité en cette matière.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Tout en reprenant l'économie du texte du projet de loi, deux précisions ont été introduites :

- d'une part, la conciliation aura un caractère facultatif ;
- d'autre part, elle ne préjuge pas d'un éventuel recours juridictionnel.

Ces deux indications, comme le débat qui a eu lieu, témoignent **d'une certaine confusion**, alors que la conciliation répond pourtant à un régime juridique clair et établi.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

L'Assemblée a placé les attributions de la Haute autorité à un niveau infra-juridictionnel. Ce qui signifie qu'après la conciliation, la justice suivra son cours normal : première instance, appel et éventuellement cassation.

Cela dit, le texte pose plusieurs problèmes :

— la définition de la liberté de conscience revêt une certaine importance pour qualifier la compétence de la Haute autorité. Rien n'est indiqué sur la nature de celle-ci.

De plus, dans le cas d'œuvre collective — comme un reportage par exemple — le recours à la conciliation ne sera pas possible par le journaliste qui y aura participé, ne serait-ce que cinq minutes, alors qu'il pourra être mis en œuvre par les autres collaborateurs.

— la saisine de la Haute autorité pourra être ressentie comme une intrusion dans les prérogatives des présidents des organismes concernés — surtout les sociétés de programme — encore que le caractère facultatif de la conciliation tempère quelque peu ce risque.

Malgré ces réserves, et dans la mesure où cet article aura pour effet de prévenir les contentieux, certain qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès, votre Rapporteur vous propose de l'adopter dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article 16.

Compétence de la Haute autorité en matière de déontologie publicitaire.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Il est conféré une compétence supplémentaire à la Haute autorité dans le domaine de la **déontologie publicitaire**. Cette attribution est cependant limitée puisque la Haute autorité n'est que chargée de veiller au respect de principes fondamentaux contenus dans des normes à la confection desquelles elle ne participe pas, soit qu'elles relèvent des prérogatives du Parlement ou du Gouvernement (lois et règlements), soit qu'elles sont élaborées par la profession.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Deux questions ont été soulevées lors du débat à l'Assemblée nationale :

— comment pourront s'articuler les compétences de la Haute autorité avec celles de la Régie française de publicité, chargée par l'article 64 du contrôle et de l'exécution de l'objet des messages publicitaires ?

— quelle sera la nature des actes que la Haute autorité prendra pour remplir effectivement la mission dont elle est chargée ? Le « magistère moral » que le Gouvernement souhaite qu'elle exerce

est-il compatible avec l'application de normes déontologiques à la rédaction desquelles elle n'aura pas participé ? ne conviendrait-il pas de lui donner le pouvoir d'intervenir, soit en prévoyant sa consultation lors de l'élaboration des décrets, ou sa participation à la définition des usages professionnels ?

La Commission spéciale de l'Assemblée nationale a prévu que la Haute autorité pourrait édicter des recommandations dont elle définira elle-même le mode de publication.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Rapporteur est favorable à une intervention de la Haute autorité dans ce domaine. Mais la rédaction retenue par l'Assemblée nationale n'est pas entièrement satisfaisante. Il est prévu que la Haute autorité agit par voie de recommandations ; et qu'à cette fin elle prend « des dispositions » sans que l'on sache s'il s'agit de règles — comme à l'article 13 — ou de normes comme à l'article 14.

On ne reviendra pas sur leur valeur juridique qui fait toujours problème. Il est bien certain que, compte tenu de la place de la Haute autorité dans le système proposé par le projet de loi, on voit mal la R.F.P. et, *a fortiori*, une société de programme, s'opposer à une de ses recommandations.

IV. — Amendements :

Au premier alinéa de cet article, après les mots :
service public de la radiodiffusion,

introduire le mot :

sonore.

OBJET :

Rédactionnel.



Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

A cette fin, elle définit, par voie de recommandations, des normes qu'elle peut rendre publiques.

OBJET :

L'amendement a pour objet de préciser la rédaction retenue par l'Assemblée nationale en l'harmonisant avec l'énoncé du premier alinéa de l'article 17.

Art. 17.

Intervention de la Haute autorité auprès des sociétés nationales de programme pour le respect des obligations de service public et des cahiers des charges.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Le texte initial prévoyait l'intervention de la Haute autorité, par voie de recommandation, dans le domaine de l'harmonisation des programmes et la possibilité d'attirer l'attention du Gouvernement sur les manquements aux obligations des cahiers des charges par les sociétés de programme.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'article a été sensiblement modifié par l'Assemblée. Il reprend l'économie des dispositions de l'article 17 du projet de loi, intègre celles de l'article 19, relatives au rapport annuel d'activité que la Haute autorité est appelée à adresser, et introduit de nouvelles dispositions.

La Commission spéciale a prévu que la Haute autorité peut édicter, par voie de recommandation, des normes concernant :

- l'harmonisation des programmes,
- le respect des obligations prévues à l'article 13.

Une procédure en trois temps a été arrêtée pour en assurer la mise en œuvre et le respect :

- les normes seront élaborées après la consultation des Présidents des sociétés de programme,
- elles leur seront notifiées et seront rendues publiques ;
- leur non-respect entraînera la mise en œuvre d'une procédure d'injonction.

Pour y recourir, une condition doit être réunie : les manquements doivent être graves ou répétés.

La décision de la Haute autorité devra comporter :

- les motifs de son intervention,
- les mesures à prendre pour faire cesser les manquements,
- les délais pour y mettre fin.

Ce dispositif appelle plusieurs remarques :

— si l'on conçoit que les présidents de chaîne soient associés à l'élaboration des recommandations et que, par précaution cela figure dans la loi, on ne voit pas pourquoi il est indiqué expressément que le texte leur est notifié. Qui peut penser un instant que la Haute autorité éditera des normes sans les faire connaître à ceux-là mêmes qui seront chargés de les appliquer ? Une telle indication est bien superflue et alourdit un article dont la qualité dominante n'est pas la clarté.

— le caractère cominatoire de la procédure d'injonction pose problème si l'on en combine les dispositions avec celles prévues à l'article 24, qui prévoit que le Gouvernement peut demander à la Haute autorité une deuxième délibération dans les quinze jours qui suivent la notification de décision. La Haute autorité a toute la latitude de fixer les délais pour qu'un terme soit mis aux manquements qu'elle souhaite corriger. Comment cette faculté se concilie avec le dispositif de l'article 24 ? N'existe-t-il pas un risque de voir la Haute autorité bafouée, alors même qu'elle aura mûrement réfléchi sa décision ?

Ce n'est malheureusement pas le seul aspect de cet article qui fasse problème.

Le texte initial du projet n'envisageait l'intervention de la Haute autorité que pour l'harmonisation des programmes. Sans qu'on sache clairement pourquoi, la Commission spéciale y a ajouté les dispositions prévues au premier de l'article 13.

Une telle adjonction pose de sérieux problèmes.

— l'article 13 dispose que la Haute autorité veille au respect des règles concernant le pluralisme et l'équilibre des programmes, la défense de la langue française, etc., et l'article 24 a prévu que les actes, décisions et recommandations de la Haute autorité sont exécutoires dans les vingt-quatre heures à compter de leur notification.

Quelle nécessité conduit l'Assemblée nationale à prévoir qu'à l'article 17 les règles que la Haute autorité aura à appliquer pour tous les organismes du service public devront, en plus, être reprises dans des recommandations et pour les seules sociétés nationales de programme ?

Votre Rapporteur n'y voit pour sa part qu'une source de confusion.

— les règles fixées par la Haute autorité, en vertu de l'article 13, n'ont aucun besoin d'être confirmées dans des normes inférieures. D'abord, cela signifierait qu'elles ne s'appliquent qu'aux seules

sociétés de programme, ce qui n'est sans doute pas l'intention des députés. Au surplus, on ne voit pas l'intérêt d'introduire dans une recommandation ce qui figure dans une règle et revêt déjà un caractère obligatoire. Où alors les mots n'ont plus de sens et la hiérarchie des normes juridiques est complètement bouleversée.

Sur ce point, le texte initial du projet de loi était relativement précis. On ne peut en dire autant de l'article que l'Assemblée a amendé.

Pour faire bonne mesure, elle a supprimé l'article 19 pour en introduire l'objet au dernier alinéa de l'article 17.

Ces dispositions concernent **le rapport que la Haute autorité sera amenée à déposer**. Quelques précisions sur son contenu ont été apportées et qui touchent à :

- l'exécution de ses recommandations,
- au respect du cahier des charges,
- à la qualité des programmes.

Curieusement, l'Assemblée a retiré la mention prévue dans le projet de loi, selon laquelle le rapport était adressé au Parlement, pour ne laisser subsister comme unique destinataire que le Président de la République.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Ambigu et quelque peu lourd, cet article mérite d'être grandement refondu.

Sur le fond, votre Commission n'a pas d'inscrit contre **l'harmonisation des programmes**. Les inconvénients de la loi de 1974 ont été depuis trop longtemps soulignés au Sénat pour que celui-ci ne souhaite pas qu'un terme soit mis aux errements entraînés par l'absence d'harmonisation.

L'introduction d'**une procédure d'injonction**, même si elle paraît lourde pour résoudre la question de l'harmonisation des programmes, mérite d'être conservée. Comme elle n'a pas sa place ici, c'est à l'article 24 qu'elle doit être renvoyée à côté des dispositions relatives à l'exécution des décisions, actes et recommandations de la Haute autorité.

Par ailleurs, il est proposé de **supprimer la référence au paragraphe I de l'article 13**, l'inutilité en ayant été amplement démontrée.

Enfin, les dispositions relatives au **rapport annuel**, à son contenu, et à ses destinataires doivent figurer à l'emplacement initial du projet de loi — article 19 — et dans un article individualisé.

IV. — **Amendement :**

Rédiger comme suit cet article :

La Haute autorité définit, par voie de recommandations, les normes permettant d'assurer l'harmonisation des programmes des sociétés nationales prévues aux articles 36 et 38 de la présente loi, après consultation de leurs présidents. Ces recommandations sont rendues publiques.

Art. 18.

**Représentation internationale du service public
de l'audiovisuel.**

I. — **Commentaire du texte du projet de loi :**

La représentation de la France dans les nombreux organismes internationaux non gouvernementaux qui s'occupent des problèmes audiovisuels est assurée actuellement, et faute de mieux, par T.D.F.. **Le projet propose de confier à la Haute autorité le soin de désigner les personnes susceptibles d'être les plus qualifiées pour assurer cette représentation, en les choisissant dans les divers organismes du service public.**

II. — **Position de l'Assemblée nationale :**

Le texte du projet de loi a été adopté conforme.

III. — **Position de la commission des Affaires culturelles :**

Sans aller jusqu'à dire, comme le rapporteur de l'Assemblée nationale, que le projet de loi confie à la Haute autorité une « *compétence diplomatique* », ce qui constituerait une violation de la Constitution, **il est bon que la représentation de la France dans les organismes non gouvernementaux soit effectivement confiée à une même instance placée au dessus de toutes les sociétés et établissements du secteur public.** C'est pourquoi il est proposé d'adopter cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel.

IV. — **Amendement :**

Après les mots :
service public de la radiodiffusion,

ajouter le mot :

sonore.

OBJET :

Rédactionnel.

Article 19.

Rapport annuel de la Haute autorité.

Ce texte a été supprimé par l'Assemblée nationale et placé au dernier alinéa de l'article 17.

I. — **Commentaire du texte du projet de loi :**

La Haute autorité, comme la Cour des comptes ou le Conseil d'Etat, élaborera un rapport annuel.

Pour lui donner un lustre équivalent, il était prévu que ce rapport serait adressé au Président de la République et au Parlement, et qu'il serait rendu public.

II. — **Position de l'Assemblée nationale :**

Sans qu'on s'explique pourquoi, cet article a été transféré à l'article 17 *in fine* et s'est trouvé ainsi égaré dans une nébuleuse de dispositions assez disparates.

Les auteurs du projet de loi avaient pourtant bien perçu la nécessité d'individualiser cet article : **donner à la Haute autorité une prérogative semblable à celle des plus illustres formations juridictionnelles françaises.**

III. — **Position de la commission des Affaires culturelles :**

Votre Rapporteur propose d'adopter le texte de l'Assemblée nationale en le réintroduisant à l'article 19, au bénéfice de quelques précisions complémentaires.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

La Haute autorité établit chaque année un rapport qu'elle adresse au Président de la République et au Parlement à l'ouverture de la seconde session ordinaire.

Ce rapport rend compte de l'exécution des dispositions contenues dans les cahiers des charges par les organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision, de la mise en œuvre et du respect des actes, décisions, et recommandations qu'elle est appelée à prendre en vertu de la présente loi et de la qualité des programmes. Elle peut, en outre, établir des rapports particuliers sur les mêmes sujets.

OBJET :

Cet amendement reprend le dernier alinéa de l'article 17 du texte adopté par l'Assemblée nationale. Deux précisions sont apportées :

— le rapport annuel est adressé non seulement au Président de la République mais aussi au Parlement. Il sera déposé sur le Bureau des Assemblées au début de la seconde session ordinaire pour s'assurer qu'il sortira au moment même où les différentes sociétés établissent leur projet de budget et pour permettre aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de disposer du temps nécessaire à son examen.

— la Haute autorité pourra consigner l'appréciation qu'elle porte sur la manière dont auront été mises en œuvre et respecté tous ses actes, décisions et recommandations (et non plus seulement celles qu'elle fera en matière d'harmonisation des programmes).

Article 20.

Nombre, désignation, durée du mandat et remplacement des membres de la Haute autorité.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Après que plusieurs formules aient été envisagées, le Conseil des ministres tranchait le 31 mars dernier en faveur du modèle inspiré du Conseil constitutionnel pour la composition, la durée du mandat et le remplacement des membres de la Haute autorité.

De façon prophétique, le rapport Paye proposait déjà en 1970 d'emprunter à cette institution pour organiser la Haute autorité dont il préconisait la création.

Désignés pour neuf ans, trois par le Président de la République, trois par le Président du Sénat et trois par le Président de l'Assemblée nationale, les membres de la Haute autorité ne pourront être ni révoqués, ni renouvelés.

Le Président de la Haute autorité sera désigné par le Président de la République, mais il n'est pas précisé s'il le sera parmi les membres désignés par lui. Il aura voix prépondérante.

Comme le Conseil constitutionnel, la Haute autorité sera renouvelée par tiers tous les trois ans.

En cas de vacance, l'une des trois autorités pourvoit au remplacement. La personne ainsi nommée termine le mandat de celle qu'elle a remplacée.

Une différence notoire avec le Conseil constitutionnel a été introduite puisqu'une limite d'âge — 70 ans — était prévue, limite au-delà de laquelle les membres devaient cesser d'exercer leur fonction.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée a repris le dispositif du projet de loi en y apportant une modification et une précision.

— **La limite d'âge** au-delà de laquelle les membres de la Haute autorité cessaient d'exercer automatiquement leur fonction a été remplacée par une limite au-delà de laquelle ils ne peuvent être nommés : **soixante-cinq ans**.

— **En cas de vacance** d'un siège en cours de mandat d'un membre de la Haute autorité, **la règle du non-renouvellement pourra être transgressée**. Il faudra cependant que la personne ait exercé durant moins de trois ans les fonctions en qualité de remplaçant. Dans cette hypothèse, le mandat le plus long ne pourra donc excéder douze ans. Ce dispositif reprend celui qui existe déjà pour le Conseil constitutionnel.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Votre Rapporteur est favorable à l'institution d'une Haute autorité dès lors que celle-ci répond à l'exigence, admise par le plus grand nombre, de **créer les conditions de la séparation de l'audiovisuel et de l'Etat**.

Il ne saurait toutefois adhérer sans réserve au schéma retenu par le projet de loi. Sans doute la reprise d'un modèle préexistant et éprouvé présente-t-il des avantages. Ceux-ci sont assez connus pour qu'on n'y revienne pas.

Mais un tel emprunt s'imposait-il vraiment ? On a vu ce que l'institution d'une Haute autorité avait d'original et d'inusité dans notre système juridique.

L'une des conditions de sa réussite est son indépendance. Pour éviter toute équivoque, il eût été sage de prévoir un mode de désignation écartant toute suspicion.

Or, l'emprunt conforme au modèle du Conseil constitutionnel n'est pas exempt de critiques. La désignation des membres de cette institution par le Président de la République et les Présidents des Assemblées est liée à la nature même des questions que celle-ci est appelée à trancher et qui concerne entre autres les litiges entre les institutions gouvernementales et parlementaires. Ce n'est pas faire grief au Conseil constitutionnel de considérer que ses interventions ont un caractère politique, puisqu'aussi bien les questions qu'il est appelé à connaître touchent étroitement aux rapports entre les pouvoirs publics.

Ce qui était une nécessité pour le Conseil constitutionnel ne devient pas nécessairement un avantage pour la Haute autorité de la communication audiovisuelle.

On peut même soutenir qu'il eût été préférable d'envisager le mode de désignation le plus diversifié pour éviter toute suspicion et toute controverse ultérieure.

Même si la Haute autorité reste fonctionnellement indépendante du Gouvernement, on s'interroge sur les risques que fait courir l'inspiration étatique de son mode de désignation.

Certes, on a maintes fois avancé que la Haute autorité vaudrait davantage par les hommes qui la composeront que par le mode de désignation lui-même. Votre Rapporteur ne méconnaît pas la portée d'une pareille argumentation, pas plus qu'il ne mésestime la haute compétence des personnes qui procéderont aux nominations.

Il regrette simplement que l'on ait manqué l'occasion de mettre un terme définitif à la discorde créée depuis vingt ans par la question audiovisuelle en ne cherchant pas les moyens d'une indépendance complète et d'une autorité incontestée.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

La Haute autorité comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable.

La Haute autorité est renouvelée par tiers tous les trois ans. Ses membres sont nommés dans les conditions suivantes :

— deux membres — dont le Président — par le Président de la République,

— deux membres par le Président du Sénat,

— deux membres par le Président de l'Assemblée nationale,

— un membre par le vice-président du Conseil d'Etat,

— un membre par le premier président de la Cour de cassation,

— un membre par le Premier président de la Cour des comptes.

En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, il est pourvu à la nomination, dans les conditions prévues au présent article, d'un nouveau membre dont le mandat expire à la date à laquelle aurait expiré le mandat de la personne qu'il remplace. A l'expiration de ce mandat, il peut être nommé comme membre de la Haute autorité s'il a occupé ces fonctions de remplacement pendant moins de trois ans.

OBJET :

Comme votre Rapporteur l'a souligné, **l'institution d'une Haute autorité emprunte beaucoup au modèle anglo-saxon**. Il vous propose dans cette logique de lui permettre d'exercer pleinement ses pouvoirs en lui donnant une autorité reconnue par tous.

C'est par la **qualité et la diversité** des personnes appelées à nommer ses membres que cet objectif peut être atteint. Dans le projet de loi, comme dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, il est déjà prévu l'intervention des trois plus hautes autorités de l'Etat : le chef de l'exécutif et les Présidents des deux chambres du Parlement. Votre Rapporteur l'accepte volontiers. Mais, pour tempérer l'asymétrie des sources de nomination, **il conviendrait que les plus hauts magistrats de la République** puissent nommer un tiers des membres de la Haute autorité. Votre Rapporteur y voit un **double intérêt** :

— il tempère le caractère politique des nominations par les trois premières autorités, en introduisant la composante du pouvoir judiciaire, au sens large du terme.

— il permet l'intervention de personnalités d'une haute compétence qui ne procèdent pas du monde politique et qui président des juridictions appelées à connaître, à un moment donné, de questions touchant au fonctionnement des services de la communication audiovisuelle.

L'amendement qui vous est proposé procède à l'énumération de ces différentes autorités selon l'ordre défini par le décret n° 58-1107 du 2 décembre 1958, modifiant le décret du 16 juin 1907 relatives aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires.

Il rectifie ce faisant une erreur commise par le projet de loi qui a placé malencontreusement le Président de l'Assemblée nationale avant celui du Sénat, contrairement aux dispositions des articles 1 et 2 de ce décret. A l'inverse, le Sénat est placé avant l'Assemblée nationale dans les articles relatifs à la composition des conseils d'administration, alors que le rang de préséance de ces deux assemblées prévoit le contraire. Des rectifications seront proposées dans ce sens dans les articles ultérieurs du projet de loi.

Votre Rapporteur a proposé la suppression de la limite d'âge d'accès à la fonction. Un tel système a plus d'inconvénients que d'avantages. Il risque d'écarter la nomination de personnalités expérimentées et de grande qualité. Chacun sait qu'en ce domaine l'état civil est parfois trompeur. Il n'est pas davantage convenable que le Gouvernement et le Parlement imposent à d'autres des règles qu'ils estiment à bon droit ne pas se fixer pour eux-mêmes.

L'amendement reprend le dernier alinéa de l'article adopté par l'Assemblée nationale relatif au remplacement des membres de la Haute autorité en apportant à la dernière phrase une correction grammaticale par la substitution du singulier au pluriel.

Article 21.

Régime des incompatibilités applicables aux membres de la Haute autorité.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article initial a fixé le régime des incompatibilités en posant trois règles :

— il y a incompatibilité entre l'appartenance à la Haute autorité et l'exercice d'une fonction publique élective ou non ;

— les membres de la Haute autorité ne peuvent être nommés au cours de leur mandat dans une autre fonction publique. S'ils sont fonctionnaires, ils seront placés en position de détachement ;

— les membres de la Haute autorité ne peuvent exercer de fonction ou détenir de participation dans des entreprises qui touchent au secteur de l'audiovisuel.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Une modification a été apportée à l'initiative de la Commission spéciale : le terme fonction publique élective a été remplacé par celui de mandat électif.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Le régime des incompatibilités peut paraître assez rigoureux par rapport à ceux qui sont appliqués aux membres du Conseil constitutionnel qui peuvent exercer des mandats électifs locaux.

Votre Rapporteur avait envisagé un instant de leur accorder une possibilité identique. Mais celle-ci n'est guère compatible avec certaines prérogatives de la Haute autorité, comme l'octroi des autorisations en matière de services locaux de radiodiffusion sonore et de télévision.

IV. — Amendements :

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les fonctions de membre de la Haute autorité sont incompatibles avec tout mandat électif, toute fonction publique et toute activité professionnelle rémunérée.

OBJET :

L'amendement complète le texte adopté par l'Assemblée nationale en intégrant à cet alinéa les dispositions de l'article 22 qu'il est inutile d'individualiser. Il est proposé de substituer aux termes de « tout emploi rémunéré » la notion plus large « d'activité professionnelle rémunérée », ce qui inclut les professions libérales ou indépendantes.

*
**

Introduire un quatrième alinéa ainsi rédigé :

Un décret en Conseil d'Etat définit les obligations imposées aux membres de la Haute autorité afin de garantir l'indépendance et la dignité de leurs fonctions.

Ces obligations comprennent l'interdiction pour ces membres, pendant la durée de leurs fonctions, de prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet d'actes, de décision ou de recommandation de la Haute autorité, ou de consulter sur les mêmes questions.

OBJET :

Cet amendement, directement inspiré des dispositions portant organisation du Conseil constitutionnel, introduit une série d'obligations tendant à préserver la dignité et l'indépendance des membres de la Haute autorité en prévoyant notamment un devoir de réserve sur les questions que la Haute autorité sera amenée à traiter.

Article 22.

**Interdiction de tout emploi rémunéré avec les fonctions
de membres de la Haute autorité**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article dispose que les fonctions de Président et de membre de la Haute autorité — pourquoi cette distinction ? — sont incompatibles avec tout emploi rémunéré.

Si la notion peut sembler claire, elle pose en fait un problème :

L'emploi, qu'il soit public ou privé, suppose l'existence d'un lien contractuel, d'un lien de subordination. L'adjonction du terme « rémunéré » signifie *a contrario* que les membres de la Haute autorité pourront exercer des fonctions bénévoles. Toutefois, le libellé du texte ne couvre pas les cas des professions libérales, artisanales ou commerciales. Ce qui entraîne une disparité curieuse que n'ont certainement pas voulu les auteurs du projet de loi.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Le Rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale a fort pertinemment analysé les lacunes et les imperfections du texte.

Il a cependant proposé, sans qu'on s'explique pourquoi, son adoption conforme.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Il est naturel de prévoir que les fonctions de membre de la Haute autorité seront incompatibles avec un emploi rémunéré. **Pour mettre fin aux difficultés d'interprétation, votre Rapporteur a préféré remplacer les termes d'emplois rémunérés par ceux « d'activités professionnelles rémunérées ».**

De plus, pour coordonner les différents articles du texte, il a renvoyé ces dispositions à l'alinéa premier de l'article 21.

Le régime des incompatibilités ainsi fixé est très strict. Votre Rapporteur y voit deux avantages :

— **l'indépendance** des membres de la Haute autorité sera assurée de façon irréprochable ;

— les membres ainsi désignés pourront se consacrer à **plein temps** à remplir leurs missions.

Des précisions doivent être apportées sur la nature et le montant des traitements qui leur seront attribués. Percevront-ils comme les membres du Conseil constitutionnel une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle ? Bénéficieront-ils au surplus de dotations spéciales pour frais de représentation et, plus généralement, d'indemnités pour tenir leur rang ?

Ces indications sont nécessaires pour éclairer le Parlement, et même si elles relèvent du pouvoir réglementaire, votre Rapporteur demandera sur ces points des explications au Ministre. Votre Commission est pareillement attachée à un régime strict d'incompatibilités, qu'à l'octroi de rémunérations convenables pour l'exercice de ces fonctions.

IV. — Amendement :

Supprimer cet article.

OBJET :

Les dispositions de cet article ont été intégrées à l'article 21.

Article 23.

Organisation et gestion financière des services de la Haute autorité.

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article prévoit en son premier alinéa que **la Haute autorité disposera de services qui seront dirigés par son président pour mener à bien les missions qui lui sont conférées par cette loi.**

Le second alinéa dispose que **les crédits nécessaires au fonctionnement de la Haute autorité seront rattachés budgétairement aux services généraux du Premier ministre.**

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'Assemblée a adopté conforme le texte du projet de loi. Le Rapporteur a posé une question dans son rapport sur le statut du personnel des services qui seront mis à la disposition de la Haute autorité. Malheureusement, ces précisions n'ont pas été demandées en séance publique et rien ne ressort des débats qui puisse éclairer le Sénat.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

La création de services et l'inscription budgétaire aux Services généraux du Premier ministre n'appellent pas de commentaires particuliers. Votre Rapporteur note simplement que la Haute autorité viendra enrichir la liste déjà longue et touffue des organismes qui sont budgétairement rattachés à ces Services.

Comme le Rapporteur de l'Assemblée nationale, la Commission s'interroge sur le nombre et la nature des postes qui seront créés (secrétaire général, directeurs, administrateurs, etc.) pour assister la Haute autorité.

Des créations de poste — de haut niveau — s'imposeront pour lui donner l'infrastructure technique nécessaire à l'exercice des missions nombreuses et importantes qui lui sont confiées.

Il serait également souhaitable de savoir si la Haute autorité aura la direction du service d'observation des programmes et du centre d'études d'opinion, si elle pourra exiger d'eux des études, ou simplement demander communication de leurs travaux. Cela est d'autant plus nécessaire que l'Assemblée nationale a prévu que le rapport annuel de la Haute autorité devra comporter des appréciations sur la qualité des programmes.

Des précisions seront aussi bienvenues sur les locaux qui seront affectés à la Haute autorité.

Cet aspect peut paraître à certains subalterne. Votre Rapporteur considère, au contraire, qu'il faut affecter à l'instance chargée de la communication audiovisuelle des installations dignes du magistère que le législateur entend qu'elle exerce.

Sur ce point précis, la Commission émet le souhait que les locaux actuellement occupés, de façon intempestive, par le ministère du Temps libre, à la Maison de Radio France, soient rapidement dégagés, par exemple au profit de la Haute autorité de la communication audiovisuelle qui y aurait une place toute naturelle.

Sous le bénéfice de ces observations et des précisions qui seront données, il vous est proposé d'adopter cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article 24.

**Notification, mise en œuvre et entrée en vigueur des actes,
décisions et recommandations de la Haute autorité.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Cet article prévoit que les décisions de la Haute autorité sont notifiées au Gouvernement. Le texte initial disposait par ailleurs :

— qu'elles étaient exécutoires à l'issue d'un délai de quinze jours,

— que le Gouvernement pouvait demander une deuxième délibération.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

La Commission spéciale de l'Assemblée nationale a justement relevé que **le dispositif du projet de loi était source d'ambiguïté.**

L'indication des seules décisions de la Haute autorité était incomplète puisque celle-ci est appelée par ailleurs à fixer des règles et à définir des normes.

La faculté donnée au Gouvernement de demander indistinctement une deuxième délibération pouvait altérer le prestige de la Haute autorité.

Pour tenir compte de cette situation et des amendements apportés au texte, l'Assemblée nationale a procédé à deux distinctions :

— un régime commun de notification au Gouvernement et d'exécution dans un délai de 24 heures est prévu pour les actes, décisions et recommandations que la Haute autorité prendra en application des articles 13, 14, 16 et 17 ;

— toutefois pour les décisions de l'article 13, paragraphe II, de l'article 14 et de l'article 17 premier alinéa, le délai d'exécution sera de quinze jours après notification et le Gouvernement aura la faculté de demander une seconde délibération.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Outre que le texte prévoit deux régimes différents pour le même article 14, on ne voit pas la nécessité de certains énoncés :

Le caractère exécutoire dans un délai de vingt-quatre heures n'est guère utile. Ne convient-il pas de prévoir que les décisions sont immédiatement exécutoires ?

La notification aux intéressés n'est pas davantage nécessaire. Outre qu'une telle précision relève sans conteste du domaine réglementaire. Qui peut penser que la Haute autorité va demander à des organismes d'appliquer ses décisions sans en donner connaissance à ceux qui devront les mettre en œuvre ?

De telles dispositions n'ont pour elles que l'apparence de la rigueur juridique.

IV. — Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Les actes, décisions et recommandations de la Haute autorité pris en vertu des articles 13, 14, 16 et 17 sont notifiés au Gouvernement et aux intéressés. Ils sont immédiatement exécutoires.

En cas de manquements graves ou répétés d'une société nationale de programme aux cahiers des charges et aux actes, décisions et recommandations prévus aux articles 13, 14, 16 et 17, la Haute autorité par décision spécialement motivée enjoint au Président de cette société de prendre dans un délai qu'elle fixe les mesures nécessaires pour faire cesser ces manquements.

OBJET :

L'amendement opère la refonte de l'article 24 amendé par l'Assemblée nationale et réintroduit le dispositif d'injonction prévu à l'article 17.

Le premier alinéa se borne à reprendre les deux alinéas adoptés par l'Assemblée nationale, suivant une présentation plus cohérente.

Pour répondre à la préoccupation exprimée par l'Assemblée nationale, il est indiqué que les décisions de la Haute autorité sont immédiatement exécutoires.

Si une personne conteste l'application d'une décision de la Haute autorité, il lui sera loisible d'introduire un recours. Peu importe que cela intervienne immédiatement ou 24 heures après la notification de l'acte faisant grief.

Le second alinéa fixe un régime particulier pour l'application des actes de toute nature de la Haute autorité par les sociétés nationales de programme.

Ce texte s'inspire du troisième alinéa de l'article 17 voté par l'Assemblée nationale, mais **votre Rapporteur propose une extension à l'ensemble des actes de la Haute autorité** ainsi qu'au respect des cahiers des charges.

Ce régime particulier s'impose car la Haute autorité ayant le pouvoir de nommer les présidents des chaînes, elle peut procéder sans encombre à des injonctions dès lors qu'elle dispose d'un pouvoir de sanction : **la révocation.**

L'énoncé du deuxième alinéa de l'article 17 du projet était à cet égard ambigu : la Haute autorité appelait l'attention du Gouvernement sur les manquements aux obligations des cahiers des charges alors qu'il n'avait pas de pouvoir de sanction à l'encontre des présidents défaillants. A l'extrême limite, le Gouvernement aurait pu être amené à demander à la Haute autorité de révoquer des dirigeants pour des fautes qu'elle n'avait pas eu à apprécier.

Enfin, votre Rapporteur n'a pas retenu l'organisation d'une **deuxième délibération**, dans la mesure où laisser cette faculté au Gouvernement — quel qu'il soit — risquerait d'altérer le prestige de la Haute autorité. De plus, les décisions de cette instance seront soumises au régime général du contentieux administratif : recours gracieux devant l'autorité de tutelle puis recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

CHAPITRE III
LE CONSEIL NATIONAL
DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Article 25.

**Institution et mission du Conseil national
de la communication audiovisuelle.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Le texte initial prévoyait l'institution d'un Conseil national de la communication audiovisuelle, chargé d'émettre des propositions dans tous les domaines concernés par la loi, sauf le titre V, relatif au cinéma. Il pouvait être consulté par la Haute autorité ou par le Gouvernement.

Il était prévu, de plus, que le Conseil désignerait certains membres du conseil d'administration des sociétés du service public de la radiodiffusion et de la télévision.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

L'économie générale du texte a été reprise par l'Assemblée. Elle y a apporté une série de précisions :

— le conseil bénéficie d'un droit d'auto-saisine sur tous les domaines de la présente loi,

— la Haute autorité le consultera avant de fixer les règles et les normes, conformément aux articles 13 et 17 du projet,

— il donne des avis sur la qualité des programmes diffusés par les sociétés nationales,

— le président de ce Conseil est délégué auprès de la Haute autorité afin d'assurer une coordination entre les deux instances.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Ce Conseil est inspiré du Haut conseil de l'audiovisuel. Ses attributions et son mode de recrutement sont élargis. Il exercera une sorte de fonction tribunitienne à l'intérieur des structures de la communication audiovisuelle.

Votre Rapporteur souhaite seulement que ses travaux soient davantage pris en considération que ceux de son devancier.

IV. — Amendements :

Au troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :
au paragraphe II de l'article 13,

par les mots :

aux paragraphes I et II de l'article 13.

OBJET :

Cet amendement est la conséquence des délibérations de la Commission sur la rédaction de l'article 13.

*
**

Au dernier alinéa de cet article, après le mot :
radiodiffusion,

ajouter le mot :

sonore.

OBJET :

Rédactionnel.

Article 26.

**Composition et fonctionnement du Conseil national
de la communication audiovisuelle.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

Le projet de loi fixait :

— le nombre des membres du Conseil et les grandes catégories qui le composent,

— une incompatibilité avec l'exercice des fonctions d'administrateur dans un organisme du service public de la communication audiovisuelle,

— le renvoi à un décret pour préciser les conditions de désignation des membres du conseil,

— l'imputation des crédits de fonctionnement au budget des services généraux du Premier ministre.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Tout en reprenant l'inspiration du texte initial, l'Assemblée a apporté une série de précisions :

— le nombre des membres fixé initialement à 49 a été porté à 56 pour permettre la représentation des grands mouvements spirituels et philosophiques,

— des représentants de l'outre-mer devront obligatoirement être présents dans le collège des délégués des comités régionaux et territoriaux de la communication audiovisuelle, et dans le collège des personnalités du monde culturel et scientifique,

— au titre des représentants des entreprises de communication, figureront des dirigeants et des journalistes, dont au moins trois représentants de la presse écrite.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

La composition d'une institution telle que le Conseil national de la communication audiovisuelle est une source permanente de controverses et les discussions prennent rapidement, dans ce domaine, un tour byzantin.

Le rapport Moinot avait été d'ailleurs assez prudent. Il soulignait la nécessité de prévoir la représentation des « *Forces vives de la communication* » et présentait, à titre indicatif, une composition, qu'il considérait comme une hypothèse parmi d'autres.

Votre Rapporteur ne méconnaît pas la difficulté qu'il y aura de doser ce Conseil pour lui assurer la représentativité sinon la plus large, du moins la plus adaptée.

Il faut en effet éviter deux écueils pour assurer le bon fonctionnement d'une pareille institution :

— qu'ils ne sous-représente ni ne sur-représente certaines catégories,

— qu'il reste dans des limites numériques acceptables.

Au demeurant, **la composition détaillée d'une telle instance ne relève pas du pouvoir législatif**. On ne peut donc entrer par trop dans le détail. La loi doit se borner à orienter le pouvoir réglementaire.

L'Assemblée nationale a succombé à ce travers en prévoyant des précisions pour les représentants de la presse écrite par ailleurs justifiées, mais qui rompent l'harmonie avec les autres collèges et singularisent une catégorie — certes fort estimable — alors que pour les autres, rien de tel n'est prévu.

Aussi bien, **votre Rapporteur, qui se rallie à l'introduction d'un huitième collège pour permettre la représentation des grands mouvements spirituels et philosophiques, préfère une rédaction plus proche du texte initial du projet en retenant simplement l'adjonction — utile — de représentants de l'outre-mer.**

Il est souhaitable par ailleurs d'envisager à côté des associations de consommateurs, **les associations de téléspectateurs**, embryonnaires aujourd'hui, mais appelées à connaître un développement certain au cours des prochaines années.

Pour les autres alinéas, votre Rapporteur vous propose l'adoption conforme dans le texte de l'Assemblée nationale.

IV. — Amendements :

Rédiger comme suit le cinquième alinéa de cet article :

Sept représentants des associations familiales et sociales, des associations de consommateurs et des associations de téléspectateurs.

OBJET :

Il s'agit de prévoir dans ce collège la présence des associations de téléspectateurs.

*
**

Rédiger comme suit le septième alinéa de cet article :

sept représentants des entreprises de communication.

OBJET :

L'amendement revient à l'énoncé initial du projet de loi. Les précisions introduites par l'Assemblée nationale qui concernent la presse écrite relèvent du domaine réglementaire.

CHAPITRE IV
LES COMITÉS RÉGIONAUX
DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Article 27.

**Création de comités régionaux
de la communication audiovisuelle.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

La création de comités régionaux de la communication audiovisuelle est inspirée de l'article 10 de la loi du 7 août 1974 qui avait institué des comités régionaux consultatifs de l'audiovisuel auprès de chaque centre de radio et de télévision.

Par un souci, plus pédagogique que juridique, il est fait mention après les régions, des départements et territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte. Or, ces circonscriptions sont identiques. On peut s'interroger sur l'applicabilité de l'article 74 de la Constitution qui dispose que :

Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Le texte de l'article a été adopté conforme. Pourtant, **la Commission spéciale avait nettement soulevé les problèmes posés par la redondance région-départements et territoires d'outre-mer.**

Elle a estimé, sans autre explication, que l'article 74 de la Constitution ne s'appliquait pas. Votre Rapporteur est moins affirmatif, comme d'ailleurs le Gouvernement lui-même, qui a pris la précaution de soumettre à la consultation des assemblées territoriales le présent projet de loi précisément en application de

l'article 74 (1). Il est à craindre au surplus que l'affirmation du rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale aurait pu encourir les sanctions du Conseil constitutionnel si l'on se réfère aux termes de la décision qu'il a rendue les 30 et 31 octobre 1981, sur la loi relative aux radios privées locales (2).

III. — Position de la Commission des Affaires culturelles :

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous propose d'adopter conforme le présent article.

Article 28.

Mission des comités régionaux de la communication.

I. — **Commentaire du texte du projet de loi :**

L'article définit les missions consultatives des comités en distinguant les domaines où il propose des recherches, et ceux où il définit des objectifs.

L'examen des cahiers des charges sur la partie relative aux émissions en langues régionales entraînera aussi la saisine pour avis, mais de façon obligatoire.

Par ailleurs, ces comités sont informés de toutes les autorisations, en matière de radio et de télévision, délivrées dans les régions et les départements limitrophes.

Il établit, à l'intention de la Haute autorité, un rapport annuel d'activité. Le dernier alinéa, curieusement rédigé, prévoit que les comités sont saisis par la Haute autorité et par le Gouvernement, mais nul ne sait de quelles questions. L'incertitude est la même pour le droit d'autosaisine des comités. Est-ce sur les domaines concernés par la présente loi, comme pour le Conseil national de la communication audiovisuelle ? Est-ce seulement sur les questions régionales ?

(1) Cf. projet de loi sur la communication audiovisuelle n° 754, Assemblée nationale, seconde session ordinaire de 1981-1982, p. 7.

(2) Encore que le problème n'est pas encore tranché. Selon des informations autorisées, la consultation des assemblées territoriales avait eu lieu — pour certaines d'entre elles — postérieurement au dépôt du projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

Les premiers alinéas du texte ont été quelque peu retouchés par la Commission spéciale.

— l'examen obligatoire des comités est étendu à l'ensemble des cahiers des charges ;

— le contenu des avis rendus a été précisé comme les moyens d'encourager la communication sociale ou la promotion de l'identité régionale dans le respect des composantes spirituelles et philosophiques.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Comme pour le Conseil national de la communication audiovisuelle, votre Rapporteur ne manifeste pas d'opposition de principe à la création de ces comités, mais pas davantage d'enthousiasme. Ils craint qu'ils ne participent à l'empilage, pourtant bien organisé, d'instances les plus diverses, aux compétences les plus floues dont l'administration consultative française regorge.

Avec les comités régionaux, on touche aux extrémités de la polysynodie de l'audiovisuel.

Sans illusion sur leur efficacité, votre Rapporteur ne voit pas de raison de priver ceux que les questions audiovisuelles concernent ou préoccupent d'un forum de discussion.

IV. — Amendements :

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Le comité régional, saisi par la Haute autorité, par le représentant de l'Etat dans la région, ou par le président du conseil régional, émet des avis sur la politique de la communication audiovisuelle. Ces avis portent sur les domaines énumérés ci-après :

OBJET :

Amendement rédactionnel.

*
**

Aux cinquième et sixième alinéas de cet article, après le mot :
radiodiffusion,

ajouter le mot :

sonore.

OBJET :

Rédactionnel.

*
**

Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

Le comité régional peut émettre des avis de sa propre initiative dans tous les domaines concernés par le présent article.

OBJET :

Conséquence de l'amendement précédent, cet alinéa concerne uniquement le droit d'auto-saisine des comités régionaux. Une précision est apportée sur le domaine d'exercice de pouvoir d'avis.

Article 29.

**Composition et règle de fonctionnement
des comités régionaux.**

I. — Commentaire du texte du projet de loi :

L'article ne prévoyait pas la composition ni le nombre des membres des comités régionaux. Il s'en remettait à un décret en conseil d'Etat, qui devait en plus fixer les conditions de leur désignation.

Les crédits nécessaires au fonctionnement des organismes devaient être inscrits au budget de ces collectivités territoriales.

II. — Position de l'Assemblée nationale :

A l'initiative du président de la Commission spéciale, **une énumération des différentes catégories appelées à composer ces comités a été introduite** qui reprend terme pour terme celle du Conseil national sauf, bien entendu, les délégués régionaux.

Par ailleurs, **le Rapporteur de l'Assemblée nationale**, désireux que les comités régionaux soient assurés de percevoir les moyens afférents à leur fonctionnement, **a introduit une disposition** suivant laquelle les crédits afférents seront **inscrits obligatoirement** au budget des collectivités territoriales.

III. — Position de la commission des Affaires culturelles :

Pour des raisons identiques à celles qu'il a invoquées à l'article 26 relatif au Conseil national de la communication audiovisuelle, **votre Rapporteur estime ne pas devoir entrer dans les querelles interminables de la composition**, d'autant moins que les pouvoirs de ces comités régionaux sont vraiment réduits.

Simplement, et par souci d'harmonie avec les modifications mineures qu'il a suggérées à l'article 26 sur le conseil national de la communication audiovisuelle, il demandera que soient modifiés en conséquence les alinéas 4 et 6.

IV. — Amendements :

Rédiger comme suit le 4^e alinéa de cet article :

des représentants des associations familiales et sociales, des associations de consommateurs, et des associations de téléspectateurs ;

OBJET :

Cet article reprend l'énoncé de l'article 26 relatif à la composition du Conseil national de la communication audiovisuelle en y ajoutent les associations de téléspectateurs.

*
**

Rédiger comme suit le 6^e alinéa de cet article :

des représentants des entreprises de communication ;

OBJET :

Cet amendement calque la rédaction prévue pour les comités régionaux sur celle du Conseil national de la communication audiovisuelle.

*
**

Au dernier alinéa de cet article, après les mots :

les crédits nécessaires au fonctionnement des comités régionaux de la communication audiovisuelle sont

supprimer le mot :

obligatoirement. (Le reste sans changement.)

OBJET :

Le Rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale a estimé qu'il ne serait pas « **convenable** » que des collectivités territoriales « **utilisent l'imprécision du texte du projet pour refuser** », à l'abri des dispositions de la loi du 2 mars 1982, de financer les comités régionaux.

Rappelons que, selon cette loi, les dépenses des départements et des régions ne sont obligatoires que si la loi l'a expressément décidé.

Le Sénat goûtera cette défiance à l'égard des élus locaux ou régionaux, avec l'introduction dans ce projet d'une obligation alors que le texte relatif aux compétences des collectivités territoriales n'a même pas été délibéré par le Conseil des ministres !

Votre Commission estime qu'il n'est pas convenable qu'une autorité extérieure impose des obligations à des collectivités territoriales motif pris qu'elles useront des imprécisions d'un texte de loi (l'article est d'ailleurs sans ambiguïté).

La décentralisation procède d'une confiance envers les élus des collectivités territoriales, qui sont des gens suffisamment sérieux et avisés pour savoir ce qu'il faudra attribuer comme moyens pour faire fonctionner ces comités.