

N° 19

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 octobre 1986.

## 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, complétant la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Maurice Schumann, *président* ; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Edgar Faure, Michel Miroudot, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Paul Bénard, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) :** 366, 371 et T.A. 39.

**Sénat :** 7 (1986-1987)

**Audiovisuel.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. — POURQUOI CE PROJET DE LOI</b> .....	4
1. — Les mesures adoptées l'été dernier par le Parlement pour prévenir les concentrations dans les domaines de la presse écrite et de l'audiovisuel. ....	4
2. — L'intervention du Conseil Constitutionnel .....	5
<b>II. — L'ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI</b> .....	7
1. — Le Gouvernement contraint .....	7
2. — Les solutions retenues .....	7
3. — Les modifications apportées par l'Assemblée nationale .....	13
<b>III. — LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	18
1. — Une pénalisation préjudiciable à la compétitivité des groupes français de communication .....	18
2. — Les dangers d'une règle écrite trop complexe .....	20
<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>ANNEXE</b> .....	23

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à notre examen n'a pas été souhaité par le Gouvernement. C'est un texte obligé, forcé. Tout en validant l'essentiel de la loi relative à la liberté de communication — que le dépôt de ce nouveau projet et le débat sur la concentration ont par trop occulté, et ce qui mérite d'être rappelé avec insistance — le Conseil Constitutionnel a annulé dans sa décision du 18 septembre 1986 deux articles (39 et 41) du texte que nous avons voté en août. Il en a réservé quelques autres, dont les articles 28 à 31. Ces articles encadrent l'octroi par la future Commission nationale de la Communication et des Libertés (C.N.C.L.) des autorisations aux services de communication audiovisuelle et leur réserve empêche la concrétisation effective des choix retenus cet été notamment en ce qui concerne la réattribution des 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> chaînes.

Le Gouvernement a donc été contraint de déposer un nouveau texte dans lequel il fait « d'une pierre deux coups » puisqu'il tire les enseignements que le Conseil Constitutionnel lui a dispensés non seulement le 18 septembre 1986 mais aussi le 29 juillet 1986 dans une décision annulant le dispositif que le Parlement venait de voter pour prévenir les concentrations dans le domaine de la presse écrite.

Avant d'aborder l'économie de ce texte, il convient de s'arrêter plus longuement sur sa genèse.

## I. — POURQUOI CE PROJET DE LOI

### 1) Les mesures adoptées l'été dernier par le Parlement pour prévenir les concentrations dans les domaines de la presse écrite et de l'audiovisuel

Sans qu'il y ait lieu de décrire ici l'ensemble des dispositifs adoptés par le Parlement le 27 juin 1986 pour la presse écrite et le 12 août suivant pour l'audiovisuel, au moins convient-il de rappeler les articles qui ont été votés dans les deux cas dans le but de favoriser le pluralisme et d'empêcher les abus de position dominante :

- **pour ce qui concerne la presse écrite** : l'article 11 de la loi portant réforme du régime juridique de la presse, adoptée fin juin, interdisait l'acquisition d'une publication quotidienne d'information politique et générale ou de la majorité du capital social ou des droits de vote d'une entreprise éditant une telle publication, lorsque cette acquisition aurait eu pour effet de permettre à l'acquéreur de détenir plus de 30 % de la diffusion totale sur l'ensemble du territoire national des publications de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date d'acquisition ;

- **pour ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel** : plusieurs articles du texte voté en août dernier permettaient de prévenir les concentrations abusives :

- l'article 3 qui disposait que la Commission nationale de la communication et des libertés veille à « favoriser la libre concurrence et l'expression pluraliste des courants d'opinion » ;

- l'article 17 aux termes duquel la C.N.C.L. adresse des recommandations au Gouvernement pour le développement de la concurrence et peut saisir les autorités compétentes pour connaître les pratiques restrictives de la concurrence ;

- les articles 28 à 31 qui encadraient les compétences de la C.N.C.L. en matière d'autorisation des services de communication audiovisuelle et prévoyaient en particulier que celle-ci se détermine « compte tenu de la nécessité de diversifier les opérateurs et d'assurer le pluralisme des idées et des opinions » ;

— les articles 39 et 41 qui apportaient aux concentrations éventuelles dans le secteur de l'audiovisuel les limitations suivantes :

- interdiction à une même personne de détenir plus de 25 % du capital d'une télévision nationale diffusée par voie hertzienne terrestre (article 39) ;
- interdiction, en matière de radiodiffusion sonore, à une personne titulaire d'autorisations lui permettant de couvrir l'ensemble du territoire métropolitain en modulation de fréquences d'obtenir de nouvelles autorisations si la zone couverte au titre de ces dernières excédait une population de quinze millions d'habitants (article 41, alinéa 1) ;
- interdiction, en matière de télévision hertzienne terrestre, à une même société d'être titulaire d'autorisation lui permettant de diffuser plus d'un seul service sur tout ou partie d'une même zone (article 41, alinéa 2).

L'ensemble de ce dispositif, qui ne faisait pas échec à l'application, aux services de communication audiovisuelle, du droit commun de la concurrence poursuivait, en résumé, quatre objectifs qui ont été rappelés par M. le ministre de la Culture et de la Communication lors de la discussion du présent projet de loi à l'Assemblée Nationale :

1) fixer des règles minimales en matière de concentration (articles 39 et 41) ;

2) conduire la C.N.C.L. à favoriser en priorité le pluralisme et la diversification des opérateurs (articles 3 et 28 à 31) ;

3) ne pas tomber dans les errements du passé et en particulier, ne pas renouer avec une législation anti-concentration (comme la loi Fillioud de 1984 sur la presse) complexe et en définitive inapplicable ;

4) laisser à la nouvelle autorité régulatrice du secteur de la communication, la C.N.C.L., « le pouvoir de juger au cas par cas des atteintes éventuelles au pluralisme et de prendre les décisions de nature à les éviter ».

## **2) L'intervention du Conseil Constitutionnel**

Le Conseil Constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution les solutions retenues par le Parlement avec l'accord du Gouvernement.

Les motifs invoqués par lui ont été les suivants :

a) — *pour la presse* : le Conseil Constitutionnel a estimé dans sa décision du 29 juillet 1986 :

- que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale constitue un objectif de valeur constitutionnelle ;

- que l'article 11 de la loi portant réforme du statut juridique de la presse ne permettait pas d'assurer au pluralisme un caractère effectif. En particulier, la réglementation édictée ne visait que l'acquéreur et omettait le cas où celui-ci aurait été placé « sous la dépendance ou l'autorité d'une personne juridiquement distincte ». Rien, en définitive, n'interdisait, selon le Conseil Constitutionnel, qu'« une personne physique ou un groupement puisse, par des procédures parfaitement licites au regard du droit des sociétés, se rendre effectivement et pleinement maître de nombreux quotidiens existants sans que le seuil de diffusion de 30 % fixé par l'article 11 lui soit opposable. »

b) — *pour l'audiovisuel* : le Conseil Constitutionnel a jugé que :

- *l'article 39* n'interdisait nullement à une même personne de détenir une participation pouvant aller jusqu'à 25 % du capital de plusieurs sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service national de télévision.

- qu'il n'édicte aucune limitation quant à la participation d'une même personne au capital de sociétés titulaires d'autorisations relatives à des services de télévision locale ou régionale ;

- qu'il n'édicte pas non plus de limitation à l'octroi à une même personne d'autorisations concernant la radiotélévision par câble.

- *l'article 41* ne tenait pas compte, dans les limitations qu'il posait en matière de radio, de la situation des personnes titulaires d'autorisations sur les grandes ondes ;

- qu'il ne limitait pas le cumul par une même personne d'autorisations en matière de télévision et de radio ;

- qu'il permettait à une même personne de couvrir l'ensemble du territoire national en télévision par le cumul d'autorisations de services régionaux.

Enfin, le Conseil Constitutionnel a estimé que les dispositions des articles 39 et 41 ne satisfaisaient pas à elles seules à l'exigence constitutionnelle de préservation du pluralisme dans *le secteur de la communication en général* : il s'est inquiété de voir se développer, du fait des

lacunes de la loi, et « en particulier dans une même zone géographique, des situations caractérisées par des concentrations, non seulement dans le domaine de l'audiovisuel, *mais également au regard de l'ensemble des moyens de communication dont l'audiovisuel est une des composantes essentielles* ».

Il a en outre considéré que certains articles de la loi n'étaient pas détachables des articles 39 et 41 et notamment que les articles 28 à 31 étaient inséparables des deux articles par lui annulés, au motif que l'insuffisance des dispositions relatives au contrôle des concentrations ne permettrait pas à la C.N.C.L., dans l'exercice des compétences qu'elle tient des articles 28 à 31 pour autoriser les services de communication audiovisuelle, « de faire pleinement droit à l'exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme ».

## II. — L'ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI

### 1) Le Gouvernement contraint

Il n'est pas exagéré de dire que les grandes lignes du projet de loi qui nous est soumis ont été dictées au Gouvernement par le Conseil Constitutionnel lui-même, dans ses décisions du 29 juillet et du 18 septembre 1986. La précision des observations du Conseil — dans la seconde de ses décisions tout particulièrement — était telle qu'elle a restreint singulièrement, d'entrée de jeu, la marge de manoeuvre du Gouvernement. Celui-ci n'avait guère le choix qu'entre deux solutions : ou il persévérerait, dans son nouveau texte, sous réserve de correctifs mineurs, selon la logique retenue antérieurement — laisser à la C.N.C.L. considérée comme la clé de voûte du nouveau système de communication le pouvoir d'appréciation et d'action le plus large possible pour assurer la sauvegarde du pluralisme — et il encourait à nouveau la sanction du Conseil Constitutionnel ; ou il obtempérait aux injonctions de ce dernier et se voyait condamné à élaborer un projet de loi complexe et excessivement contraignant.

Une démarche bien compréhensible, nourrie du souci de voir la loi du 30 septembre 1986 entrer effectivement en application sans risquer une nouvelle invalidation, l'a conduit à choisir la seconde.

### 2) Les solutions retenues

Le dispositif législatif proposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement sur la base des observations du Conseil Constitution-

nel, comprend, d'une part, la reprise des articles 28 à 31 de la loi relative à la liberté de communication, tels qu'ils ont été votés par le Parlement en août dernier et, d'autre part, quatre catégories de dispositions visant à limiter les concentrations dans le secteur de la communication :

— limitation des positions dominantes d'une part dans les services de télévision par voie hertzienne terrestre et, d'autre part, dans un même media en général ;

— limitation des cumuls multimedia d'abord au plan national, ensuite à l'échelon régional et local ;

Ce sont les dispositions proposées pour les articles 39 à 41-2 de la loi relative à la liberté de communication.

Un article 41-3 définit les conditions d'application des articles 39 à 41-2 et un article 41-4 précise la soumission des services de communication audiovisuelle au droit commun de la concurrence ; enfin, après un article 4 de simple coordination, un article 5 tire en matière de concentration dans la presse écrite les enseignements de la décision du Conseil Constitutionnel du 29 juillet 1986.

• **le rétablissement des articles 28 à 31** (article 1<sup>er</sup> du projet de loi)

Les articles 28 à 31 votés en août dernier sont purement et simplement rétablis dans leur texte initial, le dispositif anticoncentration proposé aux nouveaux articles 39 et 41 devant en garantir la conformité à la Constitution.

On rappellera succinctement le contenu de ces articles qui définissent la procédure d'autorisation des services privés de communication audiovisuelle par la C.N.C.L.

— *l'article 28* fixe d'une part une limite à la durée des autorisations délivrées par la C.N.C.L. et précise d'autre part la nature des obligations particulières auxquelles la C.N.C.L. pourra soumettre l'exploitation des services lors de la délivrance des autorisations.

— *L'article 29* établit la procédure d'autorisation par la C.N.C.L. de l'usage des fréquences pour la diffusion des services de radiodiffusion sonore.

— *L'article 30* fixe une procédure sensiblement analogue pour les services de télévision par voie hertzienne terrestre (des engagements supplémentaires peuvent cependant être demandés aux candidats).

— *L'article 31* concerne la radiodiffusion sonore et la télévision par satellite pour laquelle les autorisations sont accordées en fonction des mêmes critères de sélection et engagements des candidats.

• *Les dispositions relatives aux concentrations*

a) *L'article 2* réécrit l'article 39 de la loi relative à la liberté de communication : La nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement pour cet article tient compte des griefs formulés par le Conseil Constitutionnel en envisageant successivement trois cas : les services nationaux de télévision hertzienne terrestre, les services diffusés par satellite et les services locaux de télévision hertzienne terrestre.

**1. Services nationaux de télévision par voie hertzienne terrestre (39 I).** Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement :

- plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre.
- une participation supérieure à 15 % dans une deuxième société, lorsqu'elle détient dans la première entre 15 % et 25 % du capital ou des droits de vote.
- une participation supérieure à 5 % dans d'autres sociétés dès lors qu'elle détient déjà plus de 5 % dans deux sociétés.

**2. Services diffusés par satellite (39 II).** Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement :

- plus de 50 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé par satellite.
- une participation supérieure au tiers dans une deuxième société, lorsqu'elle détient dans la première entre le tiers et la moitié du capital ou des droits de vote.
- une participation supérieure à 5 % dans d'autres sociétés dès lors qu'elle détient déjà plus de 5 % dans deux sociétés.

**3. Services locaux de télévision par voie hertzienne terrestre (39 III).** Une même personne, physique ou morale, ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 50 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'un service desservant une zone dont la population recensée est comprise entre deux cent mille et six millions d'habitants.

b) *L'article 3* : réécrit l'article 41 et lui ajoute les articles 41-1 à 41-4 :

1. **L'article 41** : La nouvelle rédaction proposée pour l'article 41 vise à limiter les cumuls d'autorisations relatives à un même support de communication audiovisuelle, en envisageant successivement la radiodiffusion sonore, la télévision hertzienne terrestre, la diffusion par satellite et la distribution par câble et en prenant compte, le cas échéant, le caractère national ou local des services considérés :

• *services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre (Article 41, alinéa 1)*

Une personne qui dispose d'un réseau de diffusion à caractère national ne peut prétendre obtenir une ou plusieurs nouvelles autorisations en matière de radiodiffusion sonore par voie hertzienne que si la population recensée dans les zones desservies sur la base de ces dernières est inférieure à quinze millions d'habitants. Le dispositif de l'ancien article 41 est reconduit mais n'est plus limité aux services diffusés en modulation de fréquences : il s'applique désormais quel que soit le mode de diffusion.

• *services de télévision par voie hertzienne*

Nul ne peut cumuler :

— deux autorisations relatives chacune à un service *national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre* ou une autorisation relative à un tel service et une autre pour un service de même nature *autre que national* (article 41, alinéa 2) ;

— plus de deux autorisations relatives à des services de communication audiovisuelle diffusés exclusivement par satellite (article 41, alinéa 3) ;

— des autorisations relatives à des services de télévisions locales diffusées par voie hertzienne terrestre desservant au total une zone géographique dont la population excède six millions d'habitants (article 41, alinéa 4).

— deux autorisations permettant chacune de diffuser un service de télévision par voie hertzienne terrestre sur tout ou partie d'une même zone géographique (article 41, alinéa 5, lequel reprend les dispositions du 2° alinéa de l'ancien article 41).

• **services de radiodiffusion sonore et de télévision distribués par câble :**

Le nombre des autorisations susceptibles d'être accordées à une même personne n'est pas en lui-même limité, mais le cumul de ces autorisations ne peut aboutir à ce que leur bénéficiaire puisse desservir par l'ensemble des réseaux qu'il exploite, une ou plusieurs zones dont la population excède huit millions d'habitants.

2. **L'article 41-1 :** cet article vise à limiter *au plan national, les concentrations dites multimédias*, ces dernières étant appréciées à l'échelle du secteur de la communication en général (services de communication audiovisuelle, quels qu'ils soient, et entreprises de presse écrite quotidienne).

Les limitations sont édictées selon une règle dite de « deux sur quatre » : il est interdit à tout titulaire d'autorisations relatives à des services de communication audiovisuelle (hors satellite) de cumuler plus de deux des quatre situations suivantes :

- en télévision, desservir plus de quatre millions d'habitants (sur la base d'une ou de plusieurs autorisations),
- en radiodiffusion sonore, desservir plus de trente millions d'habitants (une ou plusieurs autorisations),
- exploiter un ou plusieurs réseaux câblés permettant la desserte totale d'une population supérieure à six millions d'habitants,
- éditer une ou plusieurs publications quotidiennes d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion nationale totale des publications de même nature.

Toute personne cumulant des participations dans deux médias ne peut prétendre à aucune nouvelle autorisation pour un service de radio ou de télévision hertzienne terrestre ou pour l'exploitation d'un réseau câblé (sauf à se mettre en règle dans un délai fixé par la C.N.C.L. et qui ne pourra excéder en tout état de cause six mois).

3. **L'article 41-2 :** afin de prévenir les atteintes au pluralisme dans une zone déterminée, cet article institue à *l'échelle locale et régionale* un dispositif analogue à celui imaginé à l'article précédent, par la mise en jeu de la règle de « deux sur quatre ». Il est interdit de cumuler plus de deux des quatre situations suivantes :

- être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;

— être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radiodiffusion sonore, à caractère national ou non, permettant de desservir au total plus des deux tiers de la population recensée dans cette zone ;

— être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux câblés à l'intérieur de cette zone ;

— éditer une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.

Les conditions d'application des règles posées sont les mêmes qu'au plan national.

**4. L'article 41-3** : cet article apporte cinq précisions pour la mise en oeuvre de la nouvelle réglementation anti-concentration édictée aux articles précédents :

1) les titulaires de concessions ou d'autorisations délivrées en application de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle sont assimilés aux titulaires des autorisations qui seront accordées sur la base de la loi du 30 septembre 1986 (concrètement sont ici visés la société d'exploitation de Canal Plus et les radios locales privées) ;

2) les personnes physiques ou morale qui contrôlent une société titulaire d'autorisations, au regard des critères posés par la loi modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés (article 355-1), sont elles-mêmes assimilées à des titulaires d'autorisations ;

3) toute personne physique ou morale qui contrôle l'entreprise éditrice d'une publication au sens de l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse est assimilée à l'éditeur de la publication ;

4) tout service de télévision par voie hertzienne qui dessert une zone géographique dont la population recensée est supérieure à six millions d'habitants est assimilé à un service à caractère national (cas, en particulier, d'un service diffusant en région parisienne) ;

5) tout service diffusé simultanément par voie hertzienne terrestre et par satellite est assimilé à un seul service diffusé par voie hertzienne terrestre (afin de ne pas décourager ses investisseurs éventuels).

5. **L'article 41-4** : cet article précise que les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'application aux services de communication audiovisuelle du droit commun de la concurrence, tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 19 juillet 1977, relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante (loi destinée à être remplacée par l'ordonnance relative à la liberté des prix et à la concurrence actuellement en préparation).

c) *L'article 4* : il s'agit d'un simple article de coordination qui rétablit des dispositions mineures du texte sur la liberté de communication voté en août dernier et que le Conseil Constitutionnel avait considérées inséparables des articles 39 et 41 comme les articles 28 à 31.

d) *L'article 5* réécrit principalement l'article 11 de la loi portant réforme du régime juridique de la presse que le Conseil Constitutionnel a annulé dans sa décision du 29 juillet 1986.

La nouvelle rédaction proposée interdit, désormais, à peine de nullité, toutes les acquisitions, prises de contrôle au sens de l'article 355-1 de la loi du 24 juillet 1966, prises en location-gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale ayant pour effet de permettre, directement ou indirectement, à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler directement ou indirectement ou d'éditer en location-gérance des publications dont le total de la diffusion excéderait le plafond de 30 % (de la diffusion totale nationale des publications de même nature).

L'article 21 du texte sur la presse est par ailleurs rétabli. Cet article prévoit, en contrepartie de la définition de nouvelles règles de limitation de la concentration dans le domaine de la presse, l'abrogation de l'ordonnance du 26 août 1944 et celle de la loi du 23 octobre 1984.

### **3) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a examiné le texte qui nous est soumis les 9 et 10 octobre derniers. Contrairement aux échos rapportés çà et là par la presse, l'importance des modifications qu'elle a apportées ne résiste pas à l'examen : force est de constater en effet que la plupart des amendements adoptés au Palais Bourbon s'apparentent davantage à des précisions de détail — dont l'utilité n'est pas certaine — qu'à de

véritables innovations. Qu'on permette à votre Commission de voir ici une preuve supplémentaire de l'impossibilité pour le Parlement comme pour le Gouvernement, de s'écarter par trop des dispositions « soufflées » par le Conseil Constitutionnel, sauf à prendre le risque d'une nouvelle invalidation.

Ces modifications mineures sont, pour l'essentiel, les suivantes :

— à l'article 1<sup>er</sup> : l'Assemblée nationale a profité du réexamen des articles 28 à 31 de la loi sur la liberté de communication pour :

- Introduire une hiérarchie dans les critères de sélection de la C.N.C.L. et faire de « **la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels** » et de « **la diversité des opérateurs** » des objectifs prioritaires (ces critères figuraient dans le texte initial).

- Préciser que la C.N.C.L. lorsqu'elle apprécie, pour se déterminer, le financement et les perspectives d'exploitation des services tient compte notamment des possibilités de partage des ressources publicitaires entre ceux-ci et les entreprises de presse écrite... Cette précision n'était pas absente de la rédaction originelle (6° de l'article 29).

- Préciser aussi que, dans les critères de sélection des candidats, la nécessité d'éviter les abus de position dominante et les pratiques anti-concurrentielles, s'entend largement et qu'il sera notamment tenu compte « des participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse ».

— à l'article 3, l'Assemblée nationale :

- a substitué, dans le texte prévu pour l'article 41, l'expression « réseau à caractère national » à celle de « réseau de diffusion desservant l'ensemble du territoire métropolitain ».

- a remplacé aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 41-1 les mots « dépasse au total » par le mot « atteint » modifiant ainsi en apparence la population des zones de desserte des services de radio ou de télévision et des réseaux câblés prises en compte pour l'application des règles de cumul.

La modification sera dans la réalité imperceptible... la différence entre « atteint » et « dépasse » est exactement d'un auditeur ! Le fait a été souligné par l'Assemblée Nationale elle-même (qui a pourtant retenu l'amendement).

Le quatrième alinéa du même article et le 5<sup>e</sup> du suivant, qui concernent les publications quotidiennes d'information politique et générale ont été complétés, afin de prendre en compte pour l'appréciation des cumuls, non seulement le fait d'éditer de telles publications, mais aussi celui de les *contrôler*.

L'utilité de cet amendement peut être contestée puisque le 3<sup>o</sup> de l'article 41-3 assimile à l'éditeur toute personne qui contrôle l'entreprise éditrice de la publication.

- Au troisième alinéa du texte proposé pour l'article 41-2, les règles de cumul d'autorisations ont été précisées pour les services de radio : sont pris en compte les services de radiodiffusion sonore à caractère national ou non « dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 % des audiences potentielles cumulées, dans la même zone, de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ».

(Cet amendement vise à interdire à une société qui cumule dans une zone considérée des participations dominantes dans deux médias, dont la radio, de détenir, dans cette zone, plus d'une radio sur dix).

- Elle a complété le 2<sup>e</sup> du texte proposé pour l'article 41-3 qui assimile au titulaire de l'autorisation toute personne physique ou morale qui le contrôle, afin que soient pris en compte, non seulement les critères de l'article 355-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, mais plus généralement le fait d'avoir placé le titulaire « **sous son autorité ou sa dépendance** ».

Cet amendement qui vise essentiellement les hypothèses de contrôle par des moyens autres que financiers et juridiques s'inspire, mot à mot, de la décision du Conseil Constitutionnel du 29 juin 1986 sur la presse.

L'Assemblée nationale a par ailleurs assimilé au titulaire d'autorisations toute personne qui exploite ou contrôle un service de radio ou de télévision diffusé à partir de l'étranger. Par cet amendement, elle a entendu éviter toute discrimination entre les différentes radios périphériques (en pratique R.T.L. et les autres ; R.T.L. diffuse depuis un territoire étranger sur une fréquence étrangère et n'est pas, pour l'heure, soumise à la loi française) ; de même elle a assimilé les télévisions étrangères diffusées sur le territoire national par satellite et en langue française à des services autorisés.

- Elle a ajouté, à l'article 41-3, un 3<sup>bis</sup> afin d'assimiler à un service national en matière de radio, « tout réseau de diffusion desservant une zone dont la population recensée est supérieure à trente millions d'habitants ».

Votre Commission se permet de souligner qu'une telle assimilation semblait découler de source du texte du Gouvernement, lequel soumet (article 41-1) les titulaires d'autorisations relatives à des services de radio au dispositif national de cumuls multimédias à partir du seuil de trente millions. La précision n'était donc pas utile.

- enfin, le texte de l'article 41-3 a été complété pour définir la notion d'audience potentielle des services de communication. Celle-ci devra s'entendre « de la population recensée dans les communes ou parties de communes situées dans la zone de desserte » de ces services.

La rédaction de l'article 41-4 a été modifiée pour préciser quel est le droit commun de la concurrence auquel sont assujettis les services de communication audiovisuelle (section III du livre III de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 relative au prix et du titre II de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante) et imposer aux autorités compétentes en la matière (en particulier au ministre de l'Économie et des Finances) de consulter la C.N.C.L. préalablement à toute décision en matière de concentration dans le domaine de la communication.

- L'Assemblée Nationale a adopté au même article un amendement de M. d'AUBERT afin que « la Commission nationale de la communication et des libertés veille à ce que le contrôle de services de télévision ou de radiodiffusion ou de leurs régies publicitaires par une agence de publicité ou une centrale d'achat d'espace ne crée pas les conditions d'une concurrence déloyale ».

Cet amendement a pour objectif le contrôle *des concentrations verticales* et en confie l'exercice à la C.N.C.L. Il vise le phénomène d'intégration verticale qui s'opère, à partir des agences de publicité, vers tous les media, (les agences de publicité sont souvent en même temps régisseurs publicitaires et indirectement propriétaires de supports audiovisuels ou de journaux).

A l'initiative de M. d'AUBERT encore, il a été prévu d'insérer par le biais de l'article 3 un article 41-5 dans le texte de la loi du 30 septembre 1986 afin que la commission de la concurrence prévue par la loi

de 1977 veille « à ce que le cumul de positions dominantes ou l'exercice simultané de plusieurs activités dans les secteurs de l'audiovisuel, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications n'entrave abusivement l'accès aux marchés et supports correspondants ».

D'après la présentation qu'en a fait son auteur lui-même, cet amendement cherche à éviter les « synergies excessives » qui viendraient de l'utilisation par un groupe multimédia de tous les supports dont il dispose » et qui lui permettraient ainsi de contrôler les différents marchés et d'en barrer l'accès aux supports concurrents.

— après l'article 4, l'Assemblée nationale a ajouté deux nouveaux articles :

- *un article 4bis* qui constitue en réalité un amendement de pure forme à l'article 17 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication puisqu'il s'agit de préciser au deuxième alinéa de cet article que les autorités administratives ou judiciaires que la C.N.C.L. est habilitée à saisir pour connaître des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations économiques sont bien les autorités... *compétentes !*

- *un article 4 ter* qui vise à renforcer les pouvoirs de la C.N.C.L. en matière de protection de la concurrence en proposant une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986. Aux termes de cette dernière, la C.N.C.L. pourra adresser aux titulaires d'autorisation des mises en garde publiques et, après avoir recueilli l'avis de la commission de la concurrence, les mettre en demeure de faire cesser les abus de position dominante et les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont elle aurait eu connaissance. Elle pourra notamment mettre en demeure les entreprises concernées de procéder à des cessions d'actifs.

Si les intéressés ne se conforment pas à ces mises en demeure dans un délai qui ne pourra excéder un an, la commission pourra suspendre l'autorisation pour une durée d'un mois au plus ou en prononcer le retrait.

Tout en se félicitant des détails ainsi apportés au nom de la sauvegarde de la concurrence et du pluralisme, on notera que cet amendement n'est guère novateur, sinon sur le terrain de la cession d'actif. On peut penser que la rédaction actuelle de l'article 42 aurait donné à la C.N.C.L. les moyens d'agir, le cas échéant, de la sorte.

— à l'article 5, l'Assemblée nationale a entendu préciser la notion de contrôle par un amendement semblable à celui adopté au 2° du texte proposé pour l'article 41-3.

### III. — LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission ne cachera pas sa réserve à l'égard de ce texte. D'une part, elle y voit un frein majeur à l'émergence de groupes de communication français capables d'affronter les « géants » américains, anglais, allemands et italiens — pour ne prendre que les plus connus —. D'autre part, elle déplore qu'on aboutisse par, son biais, à gérer le secteur de la communication — secteur en pleine évolution s'il en est — non pas à partir de la jurisprudence de la future C.N.C.L. mais à partir de dispositions écrites d'une complexité extrême.

#### 1. Une pénalisation préjudiciable à la compétitivité des groupes français de communication

• L'intervention du Conseil Constitutionnel condamne la France à un comportement archaïque :

— le dispositif contraignant dicté par le juge constitutionnel s'appliquera à un secteur en pleine mutation (des moyens de communication qui n'existent pas ou sont encore au stade du balbutiement (satellite et câble) ont été notamment englobés dans la réglementation) ;

— les règles posées risquent de perdre assez vite toute signification puisque le développement de la télévision par satellite permettra aux Français de recevoir des programmes de radio et de télévision en très grand nombre et dont la majeure partie proviendra de groupes étrangers qui n'auront que faire de la loi française ;

— ensuite, et peut-être surtout, votre Commission se demande si nous ne sommes pas en train de nous tromper de bataille : enlisés dans des conjectures strictement nationales, nous perdons de vue l'objectif prioritaire qui est de permettre la constitution d'entreprises françaises de communication suffisamment puissantes pour affronter leurs concurrentes étrangères. Le véritable défi que la France a à relever, il y va de son identité ou tout au moins de son rayonnement culturel, est celui-là.

Aucune entreprise française de communication ne figure aujourd'hui parmi les vingt premières mondiales. Le groupe allemand

Bertelsmann — son exemple a été plusieurs fois évoqué lors du débat à l'Assemblée nationale — qui est aujourd'hui le premier groupe de communication européen réalise un chiffre d'affaires supérieur à celui des trois principaux groupes français (Havas, Hachette, Hersant) réunis. Ses bénéficiaires ont été en 1985 vingt fois supérieurs à ceux d'Havas. Il réalise plus de 30 % de son chiffre d'affaires à l'étranger. Il détient entre autres 40 % de R.T.L. — Plus, une chaîne de radio, des stations locales. C'est le premier groupe de presse allemand, la première société de disques, et l'un des éditeurs les plus importants.

On peut parler aussi de M. Silvio Berlusconi dont le groupe — la Fininvest — détient en Italie trois chaînes de télévision (Canale 5, Rete Quattro, Italia Uno), cinquante stations locales de radio, des régies de publicité et deux mensuels.

Le groupe de presse de l'anglais Rupert Murdoch, le premier en Grande-Bretagne — qui compte aussi celui de M. Robert Maxwell — s'offre le luxe de posséder aussi aux États-Unis dix quotidiens (il diffuse ainsi plus de vingt-deux millions d'exemplaires chaque jour dans le monde), deux chaînes de télévision (le réseau Metromedia et la Fox Broadcasting Company — F.B.C. ; pour lancer cette dernière, il a acquis, il y a dix-huit mois, la 20th Century Fox, holding contrôlant les studios de cinéma de Hollywood), six stations régionales, une chaîne par satellite (Sky channel qui diffuse à destination des réseaux câblés européens) et plusieurs sociétés de programme.

M. Murdoch est venu sur son terrain affronter M. Ted Turner, président de Turner Broadcasting System (T.B.S.), fondateur du C.N.N. (Cable News Network), et propriétaire de W.T.B.S. qui diffuse par satellite sur les États-Unis. M. Turner a récemment racheté la Metro Goldwyn Mayer avant d'en recéder une partie, pour des raisons strictement financières qui n'ont rien à voir avec un quelconque dispositif anti-concentration.

A l'heure où les investissements des grands groupes étrangers battent des records, notre pays est en passe d'adopter un texte rétrograde qui contraindrait les entreprises qui viennent d'être évoquées à abandonner une part non négligeable de leurs activités. Les exemples suivants ont été donnés par M. le ministre de la Culture et de la Communication à l'Assemblée nationale :

« En Italie, l'application de ce texte obligerait M. Berlusconi, qui détient 45 % de l'audience télévisée, par le biais de ses trois chaînes, à en vendre deux et à ne garder que 25 % du capital de la dernière alors qu'il le détient à 100 %.

Aux États-Unis, son application conduirait les grands réseaux à désinvestir dans le câble et dans le capital des satellites, et à ne pas demander d'autorisation pour des stations régionales de télévision.

En Grande-Bretagne, elle contraindrait le groupe Maxwell à vendre la majeure partie de son réseau câblé et une partie probablement significative de son groupe de presse. »

Le diktat du Conseil Constitutionnel oblige la France à se doter d'un « dispositif anti-concentration multimedia » sévère alors même que l'avenir de l'audiovisuel français commande que les capitaux extérieurs — et tout particulièrement ceux qui viennent de la presse — s'y investissent massivement.

Si les grands groupes étrangers de communication ont pu se développer, c'est grâce à des législations nationales qui ont su concilier efficacement la sauvegarde du pluralisme et l'intérêt économique (cf. annexe).

## **2. Les dangers d'une règle écrite trop complexe**

Le Gouvernement n'a pas eu le choix. Il a dû satisfaire aux exigences du Conseil Constitutionnel, ce qui l'a conduit, au détriment de la simplicité, à faire une réglementation écrite complète là où il entendait laisser la C.N.C.L. se constituer elle-même une jurisprudence suffisamment souple pour s'adapter au cas par cas (ce qui se justifiait dans un secteur voué par excellence aux mutations technologiques) mais aussi suffisamment encadrée par la loi votée l'été dernier, laquelle avait fait de la sauvegarde du pluralisme l'un de ses objectifs, réaffirmé au fil des articles.

Votre Commission craint qu'il ne s'ensuive une déviation du rôle que la majorité parlementaire a voulu confier à la future C.N.C.L. : en matière de sauvegarde du pluralisme et de lutte contre les abus de position dominante, la C.N.C.L. ne disposera d'aucune marge de manoeuvre. Elle sera condamnée au rôle de « décrypteur » d'une législation excessivement complexe. Et il n'est pas sûr que le pluralisme recherché y gagne à tous les coups ! Gageons que l'encombrement des dossiers d'autorisation et la durée de leur instruction n'en faciliteront pas la mise en oeuvre, sans compter que l'évaluation, au cas par cas, de l'importance de certaines entreprises au regard des seuils autorisés par la loi tiendra vraisemblablement de la gageure !

\*

\* \*

Arrivé à ce stade de son étude du projet de loi, votre commission s'est interrogée sur l'attitude à adopter. Que devait faire le Sénat à propos de ce texte ?

Était-il possible de le modifier, de l'améliorer afin d'atténuer la réserve et le scepticisme qu'il inspirait ?

Des amendements pouvaient avoir pour but, soit de le durcir, soit de l'assouplir. Le durcir ne ferait que renforcer les préventions de votre commission en compliquant davantage encore un texte dont l'application, en l'état, lui paraît déjà sujette à caution. L'assouplir serait prendre le risque d'un désaveu du Conseil Constitutionnel puisque nous nous trouvons devant l'extravagante situation d'une décision du Conseil Constitutionnel énumérant longuement ce qui ne figurait pas dans la loi qui lui a été déferée sans que nous sachions s'il estime indispensable que chacun de ces points soit régi minutieusement dans la loi ou s'il a simplement jugé que c'est l'absence de règles précises pour l'ensemble des points évoqués qui a entraîné la non conformité à la Constitution.

Pouvons-nous prendre le risque, pour améliorer le texte, d'une nouvelle décision de non conformité à la Constitution qui aurait pour effet de retarder d'autant la mise en oeuvre de la loi du 30 septembre 1986 ? Votre commission ne le pense pas et elle se résignera donc à ne pas proposer d'amendement au Sénat.

Devons-nous alors voter ce projet dans le texte qui nous est transmis ? Votre Commission n'a pu se résoudre à faire cette proposition à la Haute Assemblée. C'eût été aller contre son sentiment profond.

Dès lors, quelle attitude était-il possible d'adopter ? Considérant qu'il n'y avait pas lieu d'améliorer ce texte et qu'il n'y avait pas lieu de l'approuver tel quel, votre commission en est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu d'en poursuivre la délibération. C'est ainsi qu'elle s'est résolue à proposer au Sénat de voter à son sujet une question préalable.

Cette question préalable serait d'abord une réponse technique à la situation particulière dans laquelle nous nous trouvons et qui nous place dans l'impossibilité d'amender le texte et dans le désir de ne point l'adopter conforme. Mais cette question préalable aurait bien entendu aussi une signification politique.

Lorsqu'un texte est d'origine gouvernementale et qu'une assemblée vote à son encontre une question préalable, ce vote exprime souvent une certaine réserve à l'égard de l'auteur du texte, c'est-à-dire à

l'égard de ce Gouvernement. En est-il de même ici et l'adoption d'une question préalable devrait-elle manifester une réserve à l'égard du Gouvernement ? Il n'en est rien car si ce projet est formellement d'origine gouvernementale, son véritable auteur n'est pas le Gouvernement, mais le Conseil Constitutionnel. Et si l'on doit voir une réserve dans notre question préalable, c'est à la décision du Conseil Constitutionnel qu'elle s'adresse.

Entendons-nous bien. Votre commission ne veut nullement déclarer que le Conseil Constitutionnel a fait preuve, par sa décision du 18 septembre dernier, de partialité. Elle ne croit d'ailleurs aucunement qu'il a voulu prendre alors une décision politique contre la majorité du moment.

Elle constate simplement que, depuis 1971, et continûment, il a développé ses pouvoirs, quelles que soient les majorités parlementaires et quels que soient les gouvernements.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le Conseil Constitutionnel ne se contente plus de contrôler la conformité de la loi à une norme constitutionnelle écrite et connue de tous ; il élabore au fur et à mesure de ses besoins la base constitutionnelle à partir de laquelle il va, le cas échéant, empêcher la promulgation de la loi. Il lui suffit pour cela de créer de toutes pièces un « principe constitutionnel ».

Allons-nous dès lors vers un Gouvernement des juges comme on le dit et l'écrit parfois ? Après avoir considéré qu'il lui paraissait impossible jusqu'à une date récente d'employer valablement cette expression car il lui semblait que le juge constitutionnel pouvait empêcher de légiférer et par là même de gouverner, mais qu'il n'avait pas le pouvoir de légiférer par lui-même, votre Commission a été hélas obligée de constater que la décision du 18 septembre dernier montrait comment le Conseil Constitutionnel peut se faire lui-même législateur.

D'abord en interprétant la loi qui lui est soumise et en sollicitant à cette fin une « intention du législateur » que rien, dans les travaux préparatoires, ne permettait de pressentir. Mais aussi, et surtout, en suspendant l'application de la loi jusqu'à ce que le législateur ait accepté de voter de nouvelles dispositions qui lui sont en fait dictées par le Conseil Constitutionnel lui-même.

Ces considérations ont conduit votre commission à proposer au Sénat de voter à propos de ce texte une question préalable dont l'adoption serait, lui semble-t-il, plus riche de signification que la poursuite d'un débat limité par l'épée de Damoclès suspendue au-dessus du législateur.

## ANNEXE

### LA LIMITATION DE LA CONCENTRATION DANS LE SECTEUR DE LA COMMUNICATION : L'EXEMPLE AMÉRICAIN

La réglementation américaine en matière de concentration des médias tend d'une part à préserver le pluralisme des opérateurs dans une même zone de diffusion et, d'autre part, pour la radio et la télévision, à limiter la concentration sur un seul support.

Elle est élaborée par la F.C.C. (Federal Communication Commission), agence fédérale créée par le Communication Act de 1934 et investie de larges compétences réglementaires à l'égard des médias « électriques », radiodiffusion sonore et télévision.

Bien qu'assez stricte cette réglementation n'a pas fait obstacle à la constitution de grands groupes multimédias : mais cette neutralité économique n'est pas le fait du hasard. Elle tient pour une large part, à l'évidence, à la dimension du marché américain, mais aussi au pragmatisme d'une réglementation qui n'a pas été définie à priori, mais élaborée et appliquée avec réalisme, et en fonction de l'évolution, sur plus de trente ans, du secteur des médias.

#### I. — La réglementation actuellement applicable aux États-Unis

##### *A. La concentration multimédia*

La règle fondamentale en matière de concentration multimédia est celle du « one to a market », qui interdit à une même personne, à l'intérieur d'une même zone de diffusion, de posséder, contrôler ou diriger deux services de communication de nature différente : il faut choisir entre presse quotidienne, radio (AM ou FM (1)) ou télévision.

En outre, une station de télévision hertzienne ne peut exploiter un service de télévision par câble dans sa zone de desserte, et il est interdit aux « networks » d'acquérir des réseaux câblés.

---

(1) AM : modulation d'amplitude. FM : modulation de fréquence.

Les critères de propriété ou de contrôle sont définis au cas par cas par la F.C.C. elle-même, qui tient compte de tous les éléments permettant d'établir l'existence d'un contrôle direct ou indirect sur une entreprise de communication.

### ***B. La concentration sur un même support***

La réglementation ne porte que sur le cumul en matière de radio-diffusion sonore et de télévision ; aucune limite spécifique n'est en effet fixée à la concentration de la presse écrite ou des réseaux câblés, autre que celles pouvant résulter de la législation générale antitrust.

Pour la radio et la télévision, deux règles s'appliquent concurremment :

— il est interdit de détenir ou de contrôler deux stations de même type (radio AM, radio FM ou télévision) dont les zones de diffusion se recourent : c'est la règle dite du « duopole » ;

— une même personne ne peut posséder ou contrôler, sur l'ensemble du territoire national, plus de 12 stations de radio AM, 12 stations de radio FM et 12 stations de télévision, un plafond en terme d'audience potentielle (25 % de la population) étant en outre fixé pour la télévision.

Ces « plafonds » doivent être appréciés au regard du nombre de stations fonctionnant aux États-Unis, soit environ 1 100 stations de télévision et 9 250 stations de radio en 1983. Ils ont été substitués en 1985 à des limitations fixées en 1953 (7 stations de chaque catégorie), date à laquelle on comptait déjà 200 stations de télévision et 4 000 stations de radio.

## **II. — L'adaptation de la réglementation au marché**

La réglementation anticoncentration s'est révélée parfaitement adaptée au marché : elle a permis de préserver le pluralisme sans pour autant handicaper le développement et le dynamisme des entreprises de communication. Cette absence d'« effets pervers » tient à plusieurs facteurs :

— le premier est à l'évidence l'étendue du marché, qui permet à une même entreprise de contrôler à la fois de grands journaux et des stations de radio ou de télévision à grande audience sans pour autant

enfreindre la prohibition du cumul local d'activité : un grand quotidien de la côte Est peut parfaitement contrôler une station de télévision desservant Los Angeles...

— en second lieu, le phénomène des « networks » permet de concilier l'existence de « chaînes nationales » de télévision desservant la quasi-totalité de l'audience nationale avec la règle limitant le cumul des « licences » en matière de radio ou de télévision.

Chacun des grands réseaux de télévision ne possède en propre qu'un nombre très limité de stations (5 à 8) dont la diffusion n'excède pas le plafond d'audience réglementaire : 24,4 % pour Capital Cities/A.B.C., 20 % pour C.B.S. et 19,8 % pour N.B.C. (chiffres 1986). Mais chacun de ces réseaux fait diffuser tout ou partie de ses programmes par quelque 200 stations « affiliées » et peut ainsi atteindre 90 à 95 % des foyers.

L'« affiliation » ne porte que sur la programmation et ne comporte aucun contrôle sur les stations affiliées. Celles-ci gardent en effet une réelle indépendance vis-à-vis des réseaux, qui ne peuvent par exemple leur interdire de diffuser d'autres programmes que les leurs, de refuser certaines émissions ou de leur en substituer d'autres, de fixer comme elles l'entendent les tarifs qu'elles pratiquent à l'égard d'autres fournisseurs de programmes. En outre, les stations affiliées doivent consacrer au moins une heure sur les 4 heures de « prime time » (1) à des programmes ne provenant pas des networks.

— enfin, et surtout, la réglementation américaine n'a pas été imposée de but en blanc à un secteur balbutiant : elle a été élaborée au fil des années (la F.C.C. a été créée en 1934...) et elle a aussi été appliquée avec souplesse et pragmatisme. L'application d'une règle nouvelle tient compte des droits acquis (« grand father's rule ») et laisse aux intéressés des délais pour se mettre en conformité avec ses dispositions. Ainsi, lorsqu'il a été décidé en 1975 de prohiber la détention dans une même zone de diffusion d'une station de télévision et d'un quotidien — alors que dans les années 50 la moitié des stations de télévision étaient détenues par des journaux — le démantèlement des concentrations presse-audiovisuel a été limité aux situations de monopoles de fait, et les entreprises concernées ont disposé de cinq ans pour se « mettre en règle ».

---

(1) 6 à 10 h ou 7 à 11 h du soir, selon les zones de diffusion.