

—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1988.

**RAPPORT (1)**

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,*

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

---

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Jean-Jack Queyranne, député, sous le numéro 438.

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

*Membres titulaires* : MM. Bernard Schreiner (Yvelines), Michel Françaix, Jean-Pierre Michel, Michel Péricard, André Santini, députés ; MM. Charles Jolibois, André Diligent, Jean Delaneau, François Autain, Jacques Carat, sénateurs.

*Membres suppléants* : MM. Jean-Pierre Fourré, Jean-Pierre Béquet, Thierry Mandon, Louis de Broissia, Michel Pelchat, Jacques Barrot, Georges Liage, députés ; MM. Albert Vecten, Charles Pasqua, Jacques Habert, Pierre Laffitte, Dominique Pado, Jules Faigt, Mme Daniell-Bidard-Reydet, sénateurs.

Voir les numéros

**Sénat** 1<sup>re</sup> lecture : 27, 68, 69 et T.A. 15 1988-19-  
2<sup>e</sup> lecture : 123

**Assemblée nationale** 1<sup>re</sup> lecture : 354, 427 et T.A. 41

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier Ministre, une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication s'est réunie le mercredi 14 décembre 1988 au Palais-Bourbon, sous la présidence de M. Maurice Schumann, Président d'âge.

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

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

\*  
\* \*

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

**M. Jean-Jack Queyranne** a rappelé que l'Assemblée nationale avait approuvé certaines modifications introduites par le Sénat, notamment en ce qui concerne le régime des sanctions et la validation des autorisations accordées par la C.N.C.L. à la Cinq et à M6 pour l'extension de leurs réseaux. Il a d'autre part souligné les résultats essentiels auxquels la discussion à l'Assemblée nationale avait permis d'aboutir :

- la composition du C.S.A. a été modifiée pour redevenir conforme à celle du projet initial, en vue de renforcer l'indépendance de l'institution dont l'autonomie financière a par ailleurs été affirmée ; en outre, les compétences du Conseil supérieur (article 10) ont été accrues ;

- des engagements précis du Gouvernement ont été pris en ce qui concerne le secteur des télécommunications - qui fera l'objet d'un projet de loi déposé avant le 31 mars 1990 - et l'avenir du secteur public de l'audiovisuel dont le Parlement débattrà au cours de la première session ordinaire de 1989-1990 ;

- l'Assemblée nationale, reprenant des préoccupations, largement exprimées au Sénat, sur la dégradation de la qualité des programmes, a précisé les dispositions du texte relatives au développement de la production audiovisuelle et légiféré sur le problème des coupures publicitaires.

M. Adrien Gouteyron s'est félicité que l'Assemblée nationale, d'une part, ait pris en compte la volonté du Sénat de donner plus de transparence aux procédures d'autorisation prévues aux articles 12 et 14 et de modifier les dispositions du texte initial concernant la séparation des activités de production et de diffusion et, d'autre part, n'ait pas remis en cause la validation des décisions de la C.N.C.L. relatives à l'extension des réseaux de la Cinq et de M6.

Il a en revanche constaté des divergences fondamentales :

- sur la question des télécommunications, le texte adopté par l'Assemblée nationale marquant un évident recul par rapport à la loi de 1986,

- sur le rétablissement de la délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle, qui avait pourtant été voté à l'unanimité par le Sénat avec l'approbation du Gouvernement,

- sur la réintroduction du droit de recours du Ministre chargé de la communication contre les décisions du C.S.A., lequel pourrait s'apparenter à une forme de tutelle gouvernementale sur l'instance de régulation,

- enfin, sur le problème de la composition du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

M. Maurice Schumann est intervenu pour regretter la suppression par l'Assemblée nationale de l'article rétablissant

la délégation parlementaire. En effet, une telle institution ne remettrait pas en cause le rôle éminent des commissions permanentes mais permettrait au Parlement d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle sur le secteur de l'audiovisuel.

*Article premier - Missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel*

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé que l'Assemblée nationale avait remplacé par une formule issue de la loi de 1982 affirmant le principe de la liberté de communication audiovisuelle, le premier alinéa adopté par le Sénat jugé inapproprié puisqu'il n'était pas exclu que le C.S.A. perde à terme, ses compétences en matière de télécommunications.

L'Assemblée a ensuite précisé que c'est l'exercice de la liberté et non la liberté elle-même qui peut faire l'objet de limitations et au nombre de ces dernières, a été ajouté "la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle."

L'Assemblée a d'autre part précisé que le C.S.A. veillera non seulement au développement de la création, mais aussi à celui de la production audiovisuelle nationale ainsi qu'à l'illustration de la culture française.

M. Adrien Gouteyron a estimé que la formulation retenue par le Sénat avait pour mérite de donner un contenu à la liberté de communication. Il s'est néanmoins rallié, dans un souci de conciliation, à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Bernard Schreiner a relevé que la liberté de communication audiovisuelle ne devait, en tout état de cause, pas varier en fonction de la nature du support utilisé (voie hertzienne terrestre, câble et satellite). Il a en outre estimé que la C.N.C.L. n'avait pas été à la hauteur de sa tâche en matière de télécommunications et que, comme l'avait souligné le rapport des "Sept sages", il convenait de faire preuve d'une grande prudence en ce domaine.

La Commission a ensuite adopté l'article premier dans le texte de l'Assemblée nationale.

### **Article 3 - Composition du conseil supérieur de l'audiovisuel**

**M. Jean-Jack Queyranne** a estimé que la composition choisie par le Sénat avait, comme celle de la C.N.C.L., un caractère hybride et par-là même critiquable et qu'il fallait lui préférer une composition obéissant à une modalité unique de désignation. De plus, l'élection par les plus hautes juridictions a l'inconvénient majeur de créer, en leur sein, un climat électoral néfaste à la sérénité qui doit présider à leurs travaux. Enfin, il est contraire au principe de la séparation des pouvoirs que l'instance de régulation soit composée de membres de juridictions appelées à connaître de son fonctionnement ou à statuer en contentieux sur ses décisions.

**M. Adrien Gouteyron** a exprimé le complet désaccord du Sénat avec la composition retenue par l'Assemblée nationale. La référence au Conseil Constitutionnel n'est pas pertinente puisque cette institution a, avant tout, une fonction arbitrale entre les pouvoirs publics constitutionnels comme en témoignent d'ailleurs les modalités de sa saisine, alors que le C.S.A. assumera des tâches de gestion. La présence des magistrats serait sans aucun doute de nature à renforcer l'indépendance de l'institution et la désignation du Président du C.S.A. par le Président de la République ne peut à cet égard que susciter des interrogations. Enfin, le Sénat a été hostile à l'existence d'une limite d'âge qui peut d'ailleurs paraître inspirée par des considérations "ad hominem".

**M. Jean-Pierre Michel** a rappelé que le Conseil Constitutionnel pouvait être saisi par des particuliers en matière de contentieux électoral. Il a souligné qu'après avoir fait l'objet de vives critiques émanant d'horizons politiques divers dans les premières années de son fonctionnement, il avait acquis une autorité et une indépendance incontestables. On ne peut donc juger de l'indépendance d'une institution qu'à la lumière de l'expérience et il convient de faire confiance à la sagesse des hautes autorités chargées de désigner les membres du C.S.A.

**M. Bernard Schreiner** a admis qu'il n'existait pas de mode idéal de composition mais souligné que les expériences successives de la Haute Autorité et de la C.N.C.L. mettaient en lumière l'échec patent de cette dernière, imputable pour une bonne part à sa composition. Des exemples étrangers montrent que le pouvoir exécutif joue fréquemment un rôle important dans la

nomination des instances de régulation. Enfin, l'indépendance dépend plus des hommes que de leur mode de désignation.

**M. Maurice Schumann** s'est déclaré en désaccord avec l'existence d'une limite d'âge et avec l'incompatibilité entre fonctions de membre du CSA et mandat électif local.

L'exemple du Conseil constitutionnel montre qu'une instance régulatrice a besoin de temps pour acquérir de l'autorité et un caractère incontestable. On peut regretter que ce temps n'ait pas été accordé à la C.N.C.L. et craindre qu'il en aille de même pour la nouvelle institution.

Enfin, la voix prépondérante dont dispose le Président du C.S.A., combinée avec les règles retenues pour la définition du quorum, sont de nature à susciter des appréhensions.

**M. Adrien Gouteyron** a indiqué que la différence profonde entre les matières traitées par le Conseil Constitutionnel, quel que soit le mode de sa saisine, et le C.S.A. interdisait d'établir un parallèle justifiant des modes de composition identiques. Certes, le mode de composition de la C.N.C.L. n'est pas satisfaisant en raison du nombre excessif de ses membres, mais on voit mal comment l'élimination de trois magistrats serait de nature à renforcer l'indépendance de la nouvelle instance de régulation. En outre, s'il est vrai que la Haute Autorité a rempli convenablement ses missions, il convient de rappeler que celles-ci étaient bien plus réduites que celles du C.S.A. et que l'importance du travail accompli par la C.N.C.L. mérite des appréciations nettement plus nuancées que les condamnations trop souvent formulées.

**M. André Diligent** a rappelé qu'il avait déjà proposé il y a plus de trente ans la présence de magistrats au sein d'institutions autonomes chargées de veiller à l'indépendance du secteur de la communication. Au sein du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel, il est à craindre que des professionnels de l'art, du spectacle et de la communication se montrent moins sereins que des juristes. Notant que l'on peut toutefois discuter de la justification de la représentation de telle ou telle juridiction, il a estimé qu'il devrait être possible d'établir en commission mixte paritaire un compromis honorable pour les deux Assemblées, notamment sur le mode de désignation du président du C.S.A.

**M. Charles Jolibois** a estimé que l'assimilation opérée entre Conseil Constitutionnel et C.S.A. constituait une erreur juridique grave. Le Conseil Constitutionnel appartient à la catégorie des cours suprêmes constitutionnelles dont les décisions

ne sont susceptibles d'aucun recours alors que celles du C.S.A. seront susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat. Il ne peut d'ailleurs en être autrement pour une instance que le Sénat avait à juste titre qualifiée d'autorité administrative indépendante, appellation qui ne figure pas dans le texte voté par l'Assemblée nationale. Enfin, la présence de magistrats est opportune dans une instance qui disposera d'un pouvoir de sanction étendu.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé que la mention d'autorité indépendante avait certes disparu du texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième délibération mais indiqué qu'il en proposerait le rétablissement. Le mode de désignation du C.S.A. et de son président s'inspire de nombreux exemples étrangers tels ceux de l'IBA britannique et de la FCC américaine qui ne suscitent guère de contestations. Il reflète par ailleurs un souci très légitime d'éviter que des membres de l'instance de régulation puissent à la fois être juge et partie, ce qui a pu sembler être le cas des trois membres cooptés de la C.N.C.L. représentant les secteurs de la presse, de la communication audiovisuelle et des télécommunications. De même, l'incompatibilité entre mandat électif et appartenance au C.S.A. se justifie par le fait que le Conseil devra accorder des autorisations d'exploitation de services locaux de communication audiovisuelle ; elle est ainsi un gage d'impartialité. En ce qui concerne la limite d'âge, il convient de rappeler qu'elle était applicable, dans les mêmes conditions, aux membres de la Haute Autorité et qu'elle est de nature à favoriser la présence de personnalités engagées dans la vie active et susceptibles d'y retourner. L'élection du Président n'est pas souhaitable comme en témoigne l'expérience de la C.N.C.L. où elle a créé une atmosphère de campagne électorale qui a entamé dès l'origine l'autorité de son président. Au total, il y a pour toute instance de régulation une exigence d'indépendance qui doit certes se manifester vis-à-vis du pouvoir politique mais aussi à l'égard du pouvoir financier dont les capacités de pression ne sont pas moindres.

M. André Santini a estimé qu'il convenait d'éviter une "dassaultisation" de l'audiovisuel, c'est-à-dire l'embauche par les sociétés de communication audiovisuelle de personnalités ayant appartenu au C.S.A. à l'instar du système pratiqué par la société Dassault qui fait souvent appel à d'anciens militaires de haut rang. Dans cette perspective l'absence de limite d'âge et la nomination de personnalités âgées seraient de nature à renforcer l'indépendance souhaitée.

Le Président Jean-Michel Belorgey a indiqué que son expérience personnelle le conduisait à être opposé à tout mécanisme pouvant créer au sein d'un grand corps de l'Etat une

atmosphère de campagne électorale. Il a rappelé que, saisie d'un amendement de M. Jacques Barrot, tendant à qualifier le C.S.A. d'autorité publique indépendante, la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale avait, à son initiative, préféré la qualification d'autorité indépendante. Cette dernière appellation, donnée très récemment au médiateur, paraît particulièrement adaptée à une instance qui, tout en étant soumise au contrôle du juge administratif, prendra dans l'exercice de son pouvoir de régulation des décisions dont le caractère spécifique paraît justifier un contrôle de moindre ampleur que pour les décisions prises par une autorité administrative. Cette philosophie doit éclairer les dispositions essentielles du texte, notamment l'article 10 relatif aux pouvoirs du C.S.A. Aussi paraît-il tout à fait regrettable que, dans une certaine improvisation, l'Assemblée nationale ait adopté à l'article 10 un amendement qui prévoit, à terme, le transfert au C.S.A. de compétences d'abord reconnues au Gouvernement. S'il est évidemment souhaitable, et admis par tous, que le C.S.A. dispose, à côté de son pouvoir de régulation, de vastes compétences consultatives, on ne peut admettre que lui soit reconnu un véritable pouvoir réglementaire qui s'apparente à un pouvoir de police spéciale. Outre une question de méthodologie, un tel dispositif crée le risque d'une remise en cause d'un ordre juridique solidement établi.

Puis, il a constaté l'impossibilité pour la Commission de parvenir à un accord sur l'article 3.

M. Maurice Schumann a souligné la qualité de l'analyse présentée par le Président Belorgey et estimé qu'elle plaidait en faveur de la modification proposée par le Sénat pour la composition du C.S.A. Il a, lui aussi, constaté l'impossibilité de parvenir à un accord sur cet article.

La Commission mixte paritaire a alors constaté l'impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun pour les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

---