

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1988

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (URGENCE DÉCLARÉE),*

Par M. Charles JOLIBOIS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Sénat : 27 et 68 (1988-1989).

---

Audiovisuel.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI</b> .....	6
<b>A. LE CONTEXTE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT     LE PROJET DE LOI</b> .....	6
<b>B. LES OBJECTIFS ET MOYENS DU PROJET DE LOI</b> .....	8
<b>II. LE PROJET DE LOI EST-IL ADAPTÉ AUX OBJECTIFS QU'IL POURSUIT ?</b> .....	11
<b>A. L'ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI</b> .....	11
<b>B. QUEL STATUT POUR QUELLE INSTANCE ?</b> .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	16
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
<b>Article 3 :</b> (Art. 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) : Composition du Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	17
<b>Article 4 :</b> (Art. 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986) : Statut des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	22
<b>Article 9 :</b> (Art. 22 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986) : Domanialité publique des fréquences ou bandes de fréquences .....	25
<b>Article 15 :</b> (Art. 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986) : Pouvoirs de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	26
<b>Art. 42 : Mise en demeure faite aux titulaires d'une autorisation     d'exploitation de respecter différentes obligations</b> .....	31

	<u>Pages</u>
Art. 42-1 : <i>Echelle des sanctions</i> .....	32
Art. 42-2 : <i>Limites maximum du montant des sanctions pécuniaires</i>	34
Art. 42-3 : <i>Sanction de la modification substantielle des données ayant conditionné l'obtention de l'autorisation</i> .....	35
Art. 42-4 : <i>Recours contre les sanctions non précédées d'une mise en demeure</i> .....	36
Art. 42-5 : <i>Sanction des cas d'abus de position dominante ou d'entrave à la libre concurrence</i> .....	36
Art. 42-6 : <i>Procédure</i> .....	37
Art. 42-7 : <i>Saisine de la justice administrative par le Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel</i> .....	39
Art. 42-8 : <i>Prescription</i> .....	40
Art. 42-9 : <i>Publicité des décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel</i> .....	40
Art. 42-10 : <i>Saisine du Procureur de la République</i> .....	41
Article 17 : (Art. 78 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986) : Agents habilités à constater les infractions en matière d'émissions illégales .....	42
Article 18 : Maintien de la Commission nationale de la communication et des libertés jusqu'à l'installation du Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	44
Article 19 : Durée du mandat des membres du premier Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	47
Article 20 paragraphes I et II : (Art. 105 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986) : Maintien en vigueur des autorisations accordées en application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée .....	49
Article 21 : Changement d'appellation de l'instance de régulation de l'audiovisuel .....	50
Article 22 : Application de la loi dans les Territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte .....	51
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION</b> ..	<b>53</b>

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture de l'examen du projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Bien qu'elle n'ait pas été particulièrement impliquée dans l'élaboration des précédents statuts de l'audiovisuel, votre commission des lois a néanmoins décidé, en accord avec la commission des affaires culturelles, de se saisir pour avis du présent projet. Il lui est apparu en effet que les modifications proposées présentent un caractère institutionnel indéniable puisqu'elles concernent la composition de l'instance de régulation et le statut de ses membres.

De même, les dispositions relatives au remplacement de la Commission nationale de la communication et des libertés et aux conditions de l'installation du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel ont retenu son attention.

En outre, elle a souhaité examiner les dispositions relatives au pouvoir de sanction dont disposera le futur Conseil supérieur de l'audiovisuel, appelé dans des délais assez brefs à se substituer à la Commission nationale de la communication et des libertés. Enfin, la commission des lois a examiné les dispositions relatives à la qualification juridique de l'espace hertzien, au statut des agents appelés à constater les infractions en matière d'émissions illégales et à l'extension des dispositions aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Le présent avis ne porte donc que sur ces dispositions, votre commission des lois laissant à la commission des affaires

culturelles le soin de porter une appréciation générale sur l'ensemble du dispositif proposé.

## I. LA PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Sans pour autant vouloir reproduire les exposés très complets des rapporteurs de la loi du 30 septembre 1986, la présentation du présent projet de loi ne peut se concevoir sans un bref rappel du contexte juridique dans lequel il s'inscrit.

### A. LE CONTEXTE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET DE LOI

Jusqu'en 1982, le statut de l'audiovisuel a été marqué par l'affirmation et le renforcement du contrôle de l'Etat. La définition très large du monopole des télécommunications s'étendant à "toute transmission, émission, réception de signes, signaux, d'écrits ou d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil optique, radio-électricité, ou autres systèmes électromagnétiques", a eu pour effet d'y englober toutes les nouvelles techniques de communication.

Deux raisons principales ont conduit à cette solution : d'une part, l'espace hertzien est limité et son utilisation doit être strictement réglementée ; d'autre part, il s'agit d'un domaine trop sensible pour que sa gestion et son utilisation puissent être laissées à l'initiative privée.

Certes, le monopole toujours réaffirmé jusqu'en 1982 a connu plusieurs formes définies dans le cadre d'une législation mouvante. Ainsi, pendant l'entre deux guerres, certains aménagements ont permis l'apparition de radios privées.

La première remise en ordre date de l'ordonnance du 23 mars 1945 qui a mis un terme à toutes les autorisations ainsi accordées et a réaffirmé le monopole de radiodiffusion.

Se sont ensuite succédé :

L'ordonnance du 4 février 1959 qui a conféré à la radio-télévision française le statut d'un établissement public à caractère

industriel et commercial placé sous l'autorité directe du ministre de l'Information.

*La loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'office de radiodiffusion-télévision française* qui, tout en confirmant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial chargé du service national de la radiodiffusion et de la télévision, a renforcé son autonomie en le dotant d'un conseil d'administration, en substituant la tutelle ministérielle à l'autorité du ministre de l'Information et en organisant un contrôle a posteriori sur les actes de l'office comparable à celui exercé sur ceux des entreprises publiques.

*La loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française* qui a réaffirmé le monopole d'Etat confié à l'ORTF dont la forme d'établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle directe du Premier Ministre ou d'un membre du Gouvernement délégué par ce dernier a été maintenue. L'établissement est dirigé par un président directeur général nommé pour trois ans en Conseil des ministres. Les missions de l'ORTF sont exercées dans le cadre d'"unités fonctionnelles qui prennent la forme de régies ou éventuellement d'établissements publics".

*La loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision* marque en revanche une réelle rupture avec l'organisation antérieure. Destinée à dynamiser le secteur audiovisuel tout en renforçant son autonomie, elle a supprimé l'ORTF et a remplacé l'office par sept structures différentes : un établissement public de diffusion, des sociétés nationales de programme (la société nationale de radiodiffusion et trois sociétés nationales de télévision), une société de production et un institut de l'audiovisuel chargé de la conservation des archives et des recherches de création.

Mais comme dans les textes précédents, le monopole persiste.

Le changement fondamental est donc intervenu avec l'adoption de *la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle* qui a mis un terme au monopole de programmation, de diffusion et de production, et a affirmé solennellement que "la communication audiovisuelle (c'est-à-dire la mise à la disposition du public par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature) est libre".

Cette nouvelle législation avait pour objectif déclaré de rompre les liens de dépendance existant entre le pouvoir politique et le secteur audiovisuel, et de créer les conditions du pluralisme.

Contrairement aux précédents statuts, la loi de 1982 a porté sur l'ensemble du secteur audiovisuel dont elle a bouleversé le cadre juridique. En outre, elle a créé la première instance de régulation chargée de faire écran entre le pouvoir politique et l'audiovisuel. Néanmoins, la liberté nouvellement consacrée était strictement encadrée.

Le débat n'était pour autant pas clos et il fut même relancé à l'occasion des échéances électorales. Dès mars 1986, une nouvelle réforme de l'audiovisuel est en préparation. Les axes de réflexion retenus consistent à réaffirmer l'indépendance du secteur audiovisuel vis-à-vis du pouvoir politique, à créer les conditions d'une réelle concurrence entre le secteur public et le secteur privé, à renforcer les pouvoirs de l'instance de régulation dont la composition doit être modifiée et enfin à favoriser le développement de la création audiovisuelle.

A l'issue d'un long débat parlementaire, la loi du 30 septembre 1986 répondant à ces objectifs était adoptée.

Tel est donc le contexte juridique dans lequel s'inscrit le présent projet de loi. Depuis quelques années, le débat s'est articulé autour de deux préoccupations majeures : d'une part, achever le plus complètement possible la séparation du secteur audiovisuel et du pouvoir politique et, d'autre part, le doter d'un statut suffisamment souple pour permettre son développement harmonieux.

## **B. LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DU PROJET DE LOI**

Les objectifs du projet de loi sont clairement définis par l'exposé des motifs précisant qu'il ne "s'agit cette fois-ci non pas de remettre en cause le système actuel par une nouvelle réorganisation d'ensemble faisant suite aux nombreuses réformes intervenues dans le passé, mais seulement de tirer au mieux les leçons des deux expériences précédentes".

Le but poursuivi est donc d'améliorer le fonctionnement du secteur audiovisuel sans le bouleverser à nouveau.

Statistiquement, comme l'affirment les auteurs du projet de loi, l'ambition est limitée : seulement dix-huit articles sur les cent dix que compte la loi du 30 septembre 1986 font l'objet d'une modification tandis que onze nouvelles dispositions sont insérées.

Trois objectifs prioritaires sont définis. Ils concernent tous trois l'instance de régulation dont le projet tend à :

- assurer l'indépendance et la collégialité ;
- à renforcer l'autonomie ;
- à diversifier les pouvoirs.

Ces objectifs auraient pu être atteints sans changer les hommes. Les auteurs du projet de loi en ont décidé autrement puisqu'ils prévoient la nomination d'une nouvelle instance de régulation. Cette décision a pour conséquence de donner un caractère secondaire aux autres objectifs qui restent cependant extrêmement importants. Parmi ceux-ci, il convient de souligner ceux qui tendent à l'établissement de relations plus pragmatiques avec les différents services de communication audiovisuelle, à l'allègement des tâches de gestion du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel et à une meilleure adéquation de ses pouvoirs de sanction.

Le présent projet de loi ne remet donc pas en cause l'intégralité de la loi de 1986 mais il modifie deux catégories de dispositions qui sont au centre du système : l'autorité de régulation - en ce qu'elle présente de plus fondamental, c'est-à-dire sa composition et ses compétences - et le régime des autorisations d'exploitation.

Il est donc envisagé de changer la composition de l'instance de régulation. Sur ce point, l'exposé des motifs se réfère explicitement aux règles applicables au Conseil constitutionnel. Après avoir été Haute autorité, puis Commission nationale de la communication et des libertés, le futur Conseil supérieur de l'audiovisuel serait composé de neuf membres désignés pour un seul mandat de six ans par les plus hautes instances politiques. La collégialité et la cohésion de l'institution serait renforcée par l'élargissement de leur obligation de réserve.

Son président devrait être nommé par le Président de la République.

En ce qui concerne les compétences de l'instance de régulation, plusieurs changements sont proposés.

Ils visent tout d'abord à alléger les tâches de gestion en organisant leur déconcentration à l'échelon local. Il importe que l'instance de régulation puisse exercer sa mission dans les meilleures conditions possibles. Elle doit donc disposer du personnel et des moyens suffisants. Sur ce point, le projet n'apporte pas de modifications aux dispositions en vigueur qui ont permis d'assurer



un réel transfert au profit de la Commission nationale de la communication et des libertés, ce dont la Haute autorité n'avait pas bénéficié. Il est également nécessaire que l'instance de régulation puisse conserver une vision d'ensemble sur l'avenir du secteur et sur la mise en oeuvre d'une réelle liberté de la communication. Elle doit donc respecter un certain équilibre dans l'organisation de ses travaux. Seul cet équilibre lui permettrait de se consacrer en priorité à son rôle de contrôle et de régulation. La déconcentration de l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation pour la radio devrait y contribuer.

Le projet vise également à mieux asseoir l'autorité du Conseil en lui accordant des pouvoirs de sanctions mieux adaptés aux infractions qu'il lui appartient de pénaliser. L'éventail des sanctions est donc élargi, les conditions de mise en oeuvre de ces dispositions sont assouplies et le pouvoir d'initiative du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel réaffirmé.

En ce qui concerne les télécommunications, ses interventions seront limitées à celles exercées depuis 1986 par la Commission nationale de la communication et des libertés et à terme devront être réorganisées dans le cadre d'une loi devant intervenir avant le 31 décembre 1989.

Outre les modifications relatives au statut et aux compétences de l'instance de régulation, le projet de loi comporte des dispositions réaménageant le système des autorisations et redéfinissant la répartition des rôles entre le Gouvernement et le futur Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Ainsi, comme le précise l'exposé des motifs, "l'existence d'une instance indépendante de régulation ne saurait donc libérer l'État de ses responsabilités propres que le Gouvernement exerce sous le contrôle du Parlement". Le Gouvernement devra en conséquence définir certains principes généraux qui s'appliqueront aussi bien aux entreprises privées de communication audiovisuelle qu'au secteur public.

En revanche, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exercera une compétence renforcée vis-à-vis des opérateurs privés avec lesquels il lui appartiendra de signer une convention préalablement à la délivrance d'une autorisation d'exploitation. Cette convention permettra dans le cadre des principes fixés par la loi de définir non seulement les obligations des opérateurs privés, mais également le régime des sanctions qui leur seront applicables dans l'hypothèse où ils ne respecteraient pas leurs obligations.

Sur de nombreux points, les dispositions du projet de loi reprennent les propositions faites par les "Sept Sages" (1). Ainsi en est-il du mode de désignation des membres de l'instance de régulation, du renforcement de son pouvoir de sanction et de sa meilleure insertion dans les institutions françaises, et de l'allègement de ses tâches de gestion, mais également de la redéfinition des compétences entre le futur Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Gouvernement en matière d'audiovisuel et la contractualisation.

Les objectifs poursuivis par le projet de loi étant clairement définis, le dispositif préconisé est-il adapté ?

## **II. LE PROJET DE LOI EST-IL ADAPTE AUX OBJECTIFS QU'IL POURSUIT ?**

### **A. L'ANALYSE CRITIQUE DU PROJET DE LOI**

L'examen des dispositions du projet de loi conduit à souligner l'ambiguïté de la solution retenue.

D'une part, les auteurs du projet affirment ne pas vouloir bouleverser à nouveau un secteur dont l'équilibre est délicat et déclarent se contenter de ne modifier que certains aspects du droit en vigueur. D'autre part, ils concentrent l'essentiel de la réforme sur l'autorité de régulation considérée, à juste titre depuis que l'idée d'un écran entre le pouvoir politique et le secteur audiovisuel a été mise en application, comme la "clé de voûte du système du double secteur" et "le point de passage obligé des décisions majeures qui régissent l'audiovisuel".

Or comment faut-il réellement considérer cette réforme et les buts qu'elle poursuit ? Ne peut-on craindre qu'au-delà des mesures prises pour renforcer les moyens d'intervention de l'instance

---

(1) Nommés par le ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, et par le ministre délégué auprès du ministre de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, chargé de la communication, Mme Catherine Tasca, le groupe de réflexion était composé de MM. Jean Rivero, Pierre Avril, Jean Gicquel, Mmes Danièle Delorme, Françoise Giroud, MM. Pierre Desgraupes et Claude Santelli

de régulation et qui peuvent sous réserve de quelques aménagements faire l'objet d'un consensus, l'enjeu véritable du projet n'apparaisse comme de nature à donner au pouvoir en place la faculté de changer les hommes chargés de la régulation du secteur audiovisuel. Or, une telle lecture, qui ne peut être exclue, est irréductiblement contraire à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire à la mise en place d'un organe indépendant du pouvoir politique et chargé de garantir au secteur audiovisuel une réelle autonomie vis-à-vis de celui-ci. Le dépôt du présent projet de loi semble accrédi- ter la thèse selon laquelle après chaque alternance politique le statut de l'audiovisuel serait réformé par les défenseurs de l'indépendance du "quatrième pouvoir".

Ne pourrait-on définir un statut suffisamment protecteur, mais également suffisamment souple, pour qu'à l'avenir cette tentative des réformes successives et déstabilisatrices soit abandonnée.

Le projet de loi en dépossédant la Commission nationale de la communication et des libertés d'une partie essentielle de ses compétences, à savoir de son pouvoir d'autorisation, fragilise la notion même d'instance de régulation. Même si elle est appelée à être remplacée, la Commission nationale de la communication et des libertés, qui n'a pas démérité, doit conserver l'intégralité de ses compétences pendant la période transitoire se déroulant entre la publication de la nouvelle loi et l'installation de la nouvelle instance de régulation.

Reste un point positif : la nécessité que l'existence d'une instance de régulation "à part" se trouve à nouveau confirmée.

Il existe donc un accord de principe sur les objectifs du projet tendant à la confirmation de l'indépendance et de l'autonomie de l'instance de régulation, au renforcement de ses pouvoirs et à l'élargissement de ses compétences, mais une interrogation non moins évidente sur les moyens retenus.

Aussi sur les questions étudiées par la commission des lois, deux critiques principales sur le projet du Gouvernement peuvent être avancées. Celui-ci préconise une nouvelle réforme dans un secteur déjà trop bouleversé. Les solutions envisagées sont trop classiques pour être originales et pour donner l'espérance d'un résultat qui ne serait atteint que par la stabilité d'une institution et la création d'une jurisprudence confirmée.

De plus, en ce qui concerne la question du renforcement des pouvoirs de sanctions, les dispositions mériteraient d'être clarifiées de façon à réellement doter le Conseil supérieur de l'audiovisuel d'un pouvoir de régulation et des moyens de le mettre en oeuvre tout en respectant au mieux les droits de la défense.

## **B. QUEL STATUT POUR QUELLE INSTANCE ?**

Le problème essentiel posé par le présent projet de loi revient en fait à définir clairement la place de l'instance de régulation dans les institutions françaises.

La comparaison des solutions retenues avec celles d'autres pays peut être éclairante.

### **. La "Federal communications commission" F.C.C.**

Instituée par le "Communications Act" de 1934, la F.C.C. se compose de cinq membres dont au maximum trois appartiennent au même parti. Ils sont désignés par le président et agréés par le Sénat à la majorité des deux tiers. Il incombe au Président de désigner le président de la commission. Le mandat est de sept ans et le renouvellement des membres échelonné dans le temps de façon à ce qu'un seul mandat s'achève par an.

La commission dispose du pouvoir réglementaire et ses décisions sont rendues publiques.

Elle est compétente pour fixer les conditions et formalités d'obtention des autorisations de diffusion, les normes techniques de diffusion, les règles d'administration imposées aux détenteurs d'autorisations et les normes relatives à la forme et au contenu des émissions.

Les interventions de la F.C.C. sont soumises au contrôle des tribunaux et à celui exercé par les commissions parlementaires chargées des questions de communication.

### **. Le "Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiens" C.R.T.C.**

Le Conseil comprend au plus neuf membres à temps plein dont le mandat dure sept ans et six membres à temps partiel dont le mandat dure cinq ans, tous nommés par le Gouverneur du Canada. Les mandats sont renouvelables mais les titulaires ne peuvent dépasser la limite d'âge de 70 ans. Les membres du Conseil ne

peuvent être destitués que pour des motifs professionnels ou délictuels.

Le C.R.T.C. est compétent pour attribuer ou retirer les autorisations de diffusion et pour établir certaines normes sur l'organisation des programmes (temps de publicité, conditions d'exploitation des stations...). Il dispose d'un pouvoir exclusif de surveillance en matière de radiodiffusion.

Le Conseil est soumis au contrôle des tribunaux et à celui du Parlement, notamment lors de l'examen de son rapport annuel.

### . L' "indépendant Broadcasting Authority" I.B.A. britannique

Cet organisme dont l'existence est régulièrement confirmée par un vote de la Chambre des communes comprend douze membres nommés par le Ministre de l'Intérieur. Ils sont révocables.

L'I.B.A. intervient principalement dans quatre domaines :

- elle accorde des concessions d'une durée de huit ans, elle supervise la composition des programmes à laquelle elle peut, le cas échéant, apporter des modifications ;
- elle fixe et modifie les règles relatives à la publicité dont la diffusion est, en principe, limitée à huit minutes par heure ;
- enfin, elle assure la mise en place et le contrôle du réseau des émetteurs.

Il résulte de cette rapide présentation que les structures des organes de régulation de l'audiovisuel peuvent prendre des formes variées.

Le principe de l'existence d'une structure spécialisée chargée d'intervenir dans le domaine audiovisuel paraissant désormais bien admise, il reste donc à définir plus précisément son statut et à organiser les conditions de sa réelle indépendance.

Dans le système français, plusieurs solutions statutaires peuvent être envisagées.

La première souhaitée notamment par le Président de la République et par les "Sept Sages" consisterait à constitutionnaliser l'instance de régulation. Cette solution n'est d'ailleurs pas totalement exclue par les auteurs du projet mais elle est remise à plus tard et serait conditionnée par l'accueil réservé par le Parlement au projet de loi, et surtout par les résultats tirés de la mise en oeuvre de la loi.

Cette solution présente plusieurs inconvénients dont le moindre n'est pas d'être une procédure très lourde à mettre en oeuvre. En effet, non seulement la composition mais encore les pouvoirs de l'instance de régulation devraient être définis dans le cadre constitutionnel de façon à garantir une réelle indépendance. L'appel des décisions de cet organisme serait-il compatible avec sa constitutionnalisation ? En outre, serait-il opportun de constitutionnaliser l'organe de régulation du quatrième pouvoir alors qu'une des conséquences du principe de la séparation des pouvoirs, à savoir l'indépendance du juge, n'a été reconnue que par la jurisprudence constitutionnelle ?

La deuxième solution reviendrait à confirmer le caractère d'autorité administrative indépendante de l'instance de régulation du secteur audiovisuel que la loi a reconnu à la Commission nationale de la communication et des libertés. Apparue en 1978 avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés, cette nouvelle catégorie d'instances regroupe des organismes très divers qui ont tous en commun d'être soustraits à tout pouvoir de hiérarchie ou de tutelle, d'intervenir dans des domaines particulièrement sensibles de la vie publique, de disposer de pouvoirs étendus en matière de régulation, de décision et de contrôle.

Reconnaître cette qualité au Conseil supérieur de l'audiovisuel, ce que ne fait pas le projet de loi, ne figerait pas de façon définitive le statut de l'instance de régulation, mais présenterait l'avantage de qualifier clairement cette institution. Le débat devrait alors être réorienté à terme de façon à mieux définir le statut même de cette nouvelle catégorie d'organismes.

Reste enfin la troisième solution qui aboutirait à faire de l'instance de régulation du secteur audiovisuel une juridiction. Cette dernière solution doit être exclue, car même si les pouvoirs de sanctions du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel sont étendus et renforcés, sa mission ne consiste pas simplement à contrôler le secteur audiovisuel, mais également à participer très directement à la définition des objectifs à poursuivre.

Les amendements que vous propose la commission des lois portent essentiellement sur la composition et le statut de l'instance de régulation d'une part, et sur le régime des sanctions, d'autre part.

Sur le premier point, il est certain que des solutions infiniment variées peuvent être proposées pour permettre de garantir l'équilibre de l'institution.

Après avoir envisagé des propositions plus novatrices tendant par exemple à faire ratifier la nomination des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel par une majorité qualifiée des membres des deux assemblées de façon à parvenir à un réel consensus sur la composition de l'instance de régulation, votre Commission des lois a finalement décidé de retenir un système fondé sur la sagesse et l'équilibre des plus hautes instances politiques et sur la compétence des membres des plus hautes juridictions. Cette solution de compromis devrait permettre de rallier le maximum de suffrages tout en garantissant le maximum d'efficacité à la nouvelle institution dont le prestige sort ainsi renforcé.

Votre commission des lois vous propose une réécriture des dispositions relatives au pouvoir de sanction de façon à mieux le définir, à compléter les droits de défense et à clairement affirmer la compétence du Conseil d'Etat en matière de recours.

\*

\* \*

**Sous réserve que ces amendements soient acceptés et en prenant acte de ce que l'idée de l'existence d'une instance de régulation autonome et indépendante fait désormais partie du "paysage institutionnel français", et en souhaitant que cette instance bénéficie de la stabilité, seule source de crédibilité et de respect pour sa jurisprudence, votre commission des lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article 3*

(Article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986  
relative à la liberté de communication)

### **Composition du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

Cet article fixe la composition, le mode de désignation, la durée du mandat, les conditions de remplacement des membres et du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il détermine également les règles conditionnant la validité des délibérations de la nouvelle instance de régulation du secteur audiovisuel.

*. La composition et le mode de désignation du président et des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.*

Les règles relatives à la composition et au mode de désignation des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont essentielles pour apprécier la réalité de l'indépendance de cette instance chargée de la régulation du secteur audiovisuel et du maintien de la séparation du secteur audiovisuel et du pouvoir politique.

Les dispositions proposées par le projet de loi ne comportent guère d'innovations. Elles sont très largement inspirées de celles qui figuraient dans la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle qui instituaient une Haute autorité.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel comprend neuf membres nommés par décret du Président de la République tandis que l'actuelle Commission nationale de la communication et des libertés en compte treize nommés par simple décret.



Les auteurs du projet de loi ont donc tenu compte des nombreuses observations tendant à réduire le nombre des membres de l'instance de régulation de façon à mieux en préserver la cohésion interne. Il semble que le chiffre de neuf membres puisse susciter un certain consensus puisqu'il avait été retenu aussi bien par les rapports Paye de 1970, Moinot de 1981, que par la loi du 29 juillet 1982 précitée et par le projet de loi déposé en 1986.

Les neuf membres sont donc nommés, comme ceux de la Haute autorité, par un décret du Président de la République. Leur mode de désignation revêt donc une certaine solennité et est conforme de la décision du Conseil Constitutionnel n° 86-217 du 18 septembre 1986. Il avait alors été décidé que la nomination des membres de la Commission nationale de la communication et des libertés par un décret en Conseil des ministres était contraire à l'article 13 alinéa 4 de la Constitution au motif que seule une loi organique peut décider de la nomination en Conseil des ministres de certains emplois dont l'importance justifie de recourir à une telle procédure et qui figurent à ce titre sur une liste elle-même établie en Conseil des ministres.

Comme pour la Haute autorité, institution calquée sur le modèle du Conseil constitutionnel, le pouvoir de désignation appartient aux trois plus hautes personnalités de l'Etat. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent, chacun respectivement, trois membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ce système confère un prestige certain aux personnalités ainsi choisies, mais il présente l'inconvénient (soulevé lors des débats précédant l'adoption de la loi de 1986 et dressant le bilan de la loi de 1982) de les marquer politiquement.

Enfin, le mode de désignation retenu par les auteurs du projet de loi présente une certaine homogénéité par rapport à celui de l'actuelle Commission nationale de la communication et des libertés dont certains membres sont désignés, d'autres sont élus ou cooptés.

En ce qui concerne le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le projet de loi revient aux dispositions de la loi de 1982. Le président est donc nommé par le Président de la République. Or, ce système avait été critiqué car il semblait ne pas suffisamment garantir l'indépendance de l'intéressé et risquait de détruire l'équilibre recherché dans la composition de l'institution. Le Conseil de l'audiovisuel perd donc une compétence d'autant plus essentielle qu'elle compte parmi celles susceptibles de renforcer la collégialité de l'institution. De plus, il paraît paradoxal de lui retirer ce pouvoir au moment où se multiplient les déclarations de principe sur la nécessaire affirmation de l'autonomie et de l'indépendance de l'autorité de régulation. Les réticences sur ce point sont d'autant plus

vives que le président dispose, au sein du Conseil, d'une voix prépondérante, faculté qui ne lui a été retirée ni par la loi de 1986, ni par le présent projet de loi.

Enfin, il est prévu de maintenir l'alinéa de l'article 4 de la loi de 1986 selon lequel le président exerce sa mission pour la durée de ses fonctions de membre du conseil. Il dispose ainsi d'une irrévocabilité propre à son mandat et non à sa fonction de président, de nature à mieux garantir son indépendance vis-à-vis du pouvoir de nomination.

Sur ces questions, votre commission des lois a estimé qu'il est souhaitable de ne pas confier aux seules plus hautes autorités de l'Etat le soin de nommer les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Néanmoins, elle a prévu que le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale choisissent chacun deux membres, ce qui confère au Conseil un certain prestige.

Par ailleurs, puisque le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sans être pour autant une juridiction, sera appelé à prononcer des sanctions à l'égard des titulaires d'autorisation d'exploitation ne respectant pas leurs obligations, elle a prévu que trois sièges soient pourvus par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Ces membres seront élus par leurs pairs sous réserve que ces derniers soient en activité d'une part, et qu'ils aient atteint une position élevée dans la hiérarchie des différents corps concernés.

En ce qui concerne le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la commission a estimé que seuls les membres désignés par les plus hautes juridictions sont nommés par décret du Président de la République. En revanche, elle a estimé que les nominations effectuées par les présidents des Assemblées ne devaient pas être soumises à une telle procédure et que seule leur publication au Journal officiel est nécessaire.

Par ailleurs, il est apparu à votre commission des lois que l'indépendance d'une institution dépend, pour une part non négligeable, de sa capacité à se doter elle-même de ses plus hautes autorités. Il est donc pour le moins paradoxal de prôner l'indépendance du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de confier à une autorité extérieure, de surcroît politique, le soin de désigner le président de cet organisme.

La commission vous propose en conséquence de laisser aux membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin d'élire leur président.

*. La durée du mandat et les conditions de nomination et de remplacement des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.*

Les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel ont un mandat de six ans, plus court que celui des membres de la Haute autorité et de ceux de la Commission nationale de la communication et des libertés qui auraient respectivement dû rester en fonction neuf ans.

Certes, le projet de loi de 1986 prévoyait déjà un raccourcissement du mandat à six ans, mais celui-ci n'avait pas été retenu ni par le Sénat ni par l'Assemblée nationale. Le choix ainsi opéré par le Gouvernement doit permettre aux professionnels de l'audiovisuel, qui deviennent membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de reprendre une activité sans l'avoir trop longuement interrompue. Ce système assure également un renouvellement plus fréquent de cette institution et correspond ainsi mieux à la durée moyenne des mandats électifs.

Comme pour la Haute autorité et pour la Commission nationale de la communication et des libertés, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une instance permanente. Il est donc prévu de procéder à un renouvellement partiel de ses membres par tiers tous les deux ans. Cette précision ne figurait pas expressément dans la loi de 1986, mais résultait de l'article 99 qui prévoyait que six membres de la première Commission exerceraient un mandat d'une durée de cinq ans, tandis que les sept autres membres accompliraient un mandat de neuf ans.

Plusieurs dispositions relatives à l'organisation du mandat ont également pour effet de garantir l'indépendance des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Le mandat n'est ainsi ni révocable ni renouvelable. Sur ce dernier point, le projet de loi prévoit une exception. En cas de désignation pour combler une vacance, l'intéressé peut voir renouveler son mandat à la condition d'avoir exercé ses premières fonctions pendant moins de deux ans.

Outre le régime des incompatibilités fixé par l'article 5 de la loi de 1986, la seule condition subordonnant la désignation des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel concerne les règles relatives à la limite d'âge.

Comme pour la Haute autorité, mais contrairement à la Commission nationale de la communication et des libertés, il n'est pas possible de nommer au Conseil supérieur de l'audiovisuel des personnalités âgées de plus de soixante cinq ans. En revanche, comme cela était prévu pour la Commission nationale de la communication et des libertés, le mandat ne peut être interrompu du fait de l'application des règles généralement applicables en matière

de limite d'âge. Le principe général de la limitation ne s'applique donc qu'au seul moment de la nomination. La limite ainsi posée est identique à celle fixée, sauf cas particulier, dans la fonction publique.

La garantie du bon fonctionnement de l'instance de régulation suppose que la question du remplacement des postes vacants soit résolue. Dans l'hypothèse où le mandat de l'un des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel est interrompu plus de six mois avant son terme légal, il est prévu de pourvoir le siège laissé vacant dans les conditions normales de désignation prévues par le présent article. Le remplaçant n'exerce ses fonctions que jusqu'au terme qui aurait été normalement applicable à la personne qu'elle a remplacée. Ces dispositions sont les mêmes que celles actuellement en vigueur.

Le projet de loi prévoit également le remplacement temporaire du président du Conseil empêché. Les fonctions de président sont alors assumées par le membre du Conseil le plus âgé. Ces règles sont les mêmes que celles applicables devant le Conseil constitutionnel.

Sur ces dispositions, votre commission des lois ne vous propose que des modifications d'ordre rédactionnel.

*. Les règles conditionnant la validité des délibérations du Conseil supérieur de l'audiovisuel.*

Le présent article reprend, en son dernier alinéa, les dispositions de l'article 4 de la loi de 1982 précitée relatives aux règles de quorum déterminant la validité des délibérations du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il est ainsi nécessaire que six de ses membres soient présents, soit au moins les deux tiers. Pour la Commission nationale de la communication et des libertés, la proportion était de huit membres sur treize et pour la Haute Autorité de cinq sur neuf. Le quorum requis est donc supérieur à ceux prévus pour les deux institutions qui ont précédé le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les délibérations sont acquises à la majorité des présents, le président ayant une voix prépondérante. Ces règles sont les mêmes que celles actuellement applicables devant la CNCL.

Il convient de remarquer que les dispositions de cette nature concernant la Haute autorité figuraient dans le décret n° 82-749 du 27 août 1982 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute autorité de la communication audiovisuelle et non dans la loi.

Sur ce dernier point, votre commission des lois ne propose aucune modification mais elle a tenu à préciser que le

Conseil supérieur de l'audiovisuel établit lui-même son règlement intérieur.

#### Article 4

(Article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée)

#### Statut des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Cet article complète et modifie certaines dispositions de l'article 5 de la loi de 1986 relatives au statut des membres de l'instance de régulation.

Ces règles sont essentielles pour garantir l'indépendance de l'institution vis-à-vis, notamment, du pouvoir politique.

Les dispositions concernant le régime des incompatibilités sont maintenues en l'état. Les fonctions de membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, de toute activité professionnelle et de toutes fonctions, perception d'honoraires ou détention d'intérêts dans des activités audiovisuelles. La sanction de la méconnaissance de ces obligations demeure la démission d'office décidée par l'instance de régulation.

De même, les règles interdisant aux membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel de participer à un titre quelconque à des activités ou intérêts liés au secteur de la communication demeurent applicables. En revanche, des modifications sont apportées sur la question de l'indépendance financière et des obligations des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

#### *L'indépendance financière des membres du conseil supérieur de l'audiovisuel*

Sur la question de l'indépendance financière des membres en exercice, le projet de loi n'apporte qu'une modification de forme. Les membres du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel perçoivent un traitement et non plus une indemnité. Cette modification permet de résoudre les difficultés rencontrées pour l'application de certaines dispositions de droit social. Les bases de calcul du traitement ne varient pas. Elles correspondent à la rémunération des deux catégories supérieures des emplois de l'État classés en hors échelle. Le président percevra le traitement afférent à la catégorie G soit

410 643 F à ce jour et les autres membres le traitement afférent à la catégorie F, soit 374 313 F. Sur ce point le système qui est retenu est exactement le même que celui applicable au Conseil constitutionnel.

En revanche, en ce qui concerne la situation financière des anciens membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le présent projet de loi apporte une amélioration sensible. Il prévoit en effet que, pendant un an à compter de la cessation de fonctions, les intéressés continuent à percevoir leur rémunération.

Cet avantage cesse dans deux séries d'hypothèses : soit, si l'intéressé change de statut, soit s'il méconnaît ses obligations.

Il serait difficilement acceptable qu'un ancien membre continue à percevoir une rémunération s'il reprend une activité rémunérée, s'il est réintégré dans son corps d'origine ou s'il est admis à la retraite. Cette disposition constitue l'une des applications de la réglementation en matière de cumul de rémunération.

Par ailleurs, le versement prolongé du traitement est interrompu à titre de sanction si l'intéressé méconnaît les obligations qu'il doit continuer de respecter au delà de la cessation de ses fonctions. En effet, le projet de loi fixe de nouvelles obligations liées à l'exercice des fonctions de membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Votre **commission des lois** vous propose de regrouper au sein d'un seul et même alinéa les dispositions qui ont trait à la situation financière des membres du Conseil.

*<sup>(17)</sup> . Les nouvelles obligations des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel doivent s'abstenir de toute prise de position relative aux questions qui ont été soumises au Conseil ou seraient susceptibles de lui être soumises dans le cadre de ses missions. Une telle obligation ne figurait ni dans la loi actuelle ni dans ses décrets d'application. En revanche, elle s'impose aux membres du Conseil constitutionnel.

Cette modification constitue une nouvelle étape. En effet, les membres de la Haute autorité n'étaient astreints qu'à une simple obligation de réserve. Parallèlement, le décret n° 82-749 du 27 août 1982 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute autorité de la communication audiovisuelle imposait à ses membres le respect d'un devoir de discrétion pour "les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions sous réserve de ce qui est nécessaire à l'établissement du rapport annuel ou des rapports particuliers..."

L'article 8 de la loi de 1986, qui demeure applicable, impose, en outre, aux membres et aux agents de la Commission nationale de la communication et des libertés l'obligation de respecter le secret pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance raison de leur fonction.

La nouvelle obligation imposée aux membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel est limitée dans le temps à la durée de leurs fonctions prolongée d'un an à compter de leur cessation. Mais elle est très large dans son champ d'application. En effet, elle concerne non seulement les faits passés mais également ceux à venir. Si elle paraît de nature à préserver la cohésion des décisions de la nouvelle institution, elle risque, en revanche, de méconnaître le strict droit d'expression de la minorité. Il pourrait être possible de remédier à cet inconvénient en prévoyant par exemple que le rapport adressé au Président de la République dans les conditions prévues à l'article 19 du présent projet contiennent les observations de la minorité sur les principales questions abordées. Une telle mesure ne porterait pas atteinte à la légitimité et à la portée des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel mais permettrait de prendre connaissance de la diversité des points de vue. De plus, cette publicité relative serait exercée de façon indirecte, donc non préjudiciable à la cohésion de la nouvelle institution.

La portée des obligations que doivent respecter les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel varie dans le temps. Deux périodes sensibles sont en effet distinguées.

. La première dure un an après la cessation de fonctions.

Pendant ce délai, les anciens membres doivent continuer à respecter deux types d'obligations. Ils doivent tout d'abord se conformer aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi de 1986, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent ni "directement ou indirectement exercer des fonctions, recevoir des honoraires, ni détenir des intérêts dans une entreprise liée aux secteurs de l'audiovisuel, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications".

Les sanctions de ce type de manquement sont doubles. D'une part, les peines prévues par l'article 175-1 du code pénal relatives au délit d'ingérence, c'est-à-dire une peine de prison de six mois au moins à deux ans au plus et d'une amende de 360 F à 15 000 F sont applicables. D'autre part, les intéressés perdent le droit au versement du traitement qui normalement continue de leur être versé pendant douze mois.

Toujours pendant le délai d'un an après la cessation de leurs fonctions, les anciens membres du Conseil supérieur de

l'audiovisuel doivent également continuer à s'abstenir de toute déclaration publique. Dans ce cas, il résulte de l'actuelle rédaction que la seule sanction envisagée est la suppression du versement du traitement dans la mesure où celui-ci n'est pas déjà interrompu.

Votre commission des lois vous propose de déplacer cette disposition et donc de préciser au sein d'un même alinéa qu'elle s'impose non seulement pendant la durée des fonctions mais aussi pendant un an après leur cessation.

. Le projet de loi distingue une seconde période sensible égale à cinq ans durant laquelle, comme cela était prévu par la loi de 1986, les anciens membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel restent soumis aux dispositions de l'article 175-1 du code pénal relatif au délit d'ingérence s'applique. Ainsi, pendant cinq ans à compter de la cessation de leurs fonctions, il est donc interdit aux anciens membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel de participer par "travail, conseils ou capitaux" à l'activité des secteurs ou entreprises sur lesquels ils ont été amenés à exercer une surveillance ou un contrôle.

La rédaction proposée présente une difficulté. En effet, en vertu de l'article 175-1 du code pénal, pendant cinq ans après la fin de leurs fonctions, les intéressés ne pourront avoir de liens avec les entreprises privées du secteur audiovisuel. En revanche, l'interdiction applicable à l'égard des autres entreprises, visée par le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi de 1986, ne s'applique que pendant une année.

Votre commission des lois vous propose de supprimer cette distinction et de porter l'obligation dans les deux cas à cinq ans.

#### *Article 9*

(Article 22 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée)

#### **Domanialité publique des fréquences ou bandes de fréquences**

L'article 22 de la loi de 1986 précitée confie à l'instance de régulation le soin d'attribuer les fréquences ou bandes de fréquences, de contrôler l'utilisation qui en est faite afin de garantir la bonne réception des signaux.

L'objet du présent article consiste à classer l'utilisation de ces réseaux dans l'une des catégories de modes d'utilisation du



domaine public de l'Etat et à prévoir que cette utilisation des fréquences s'assimile à un usage privatif du domaine public.

L'adoption de cette disposition mettrait donc un terme à une longue querelle sur la nature juridique exacte de l'espace hertzien, débat relancé depuis la disparition du monopole de l'Etat en matière de communication tel qu'elle résulte des lois de 1982 et 1986.

Certains s'interrogent sur l'intérêt autre que purement théorique que présente cet article dans la mesure où plusieurs autres dispositions de la loi telles que l'obligation d'obtenir une autorisation d'émettre ou celle de respecter des impératifs d'intérêt général, apportent des indices sur la qualification de cet espace et sur les conséquences qui en découlent. Toutefois, cette précision rendra indiscutable l'incessibilité de l'usage des fréquences et la référence omniprésente au respect de l'intérêt général.

Votre commission des lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 15*

(Article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée)

#### **Pouvoirs de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

Cet article complète et réorganise la panoplie de sanctions dont dispose l'instance de régulation pour faire respecter leurs obligations aux titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle. L'article 15 remplace donc les dispositions de l'article 42 de la loi n° 86-1067, mais ne modifie aucune de celles figurant dans le titre VI de la même loi consacré aux sanctions pénales qui demeurent donc pleinement applicables.

A la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi, il semble que l'utilisation des pouvoirs de sanctions dévolus à la Commission nationale de la communication et des libertés n'a pas été aussi satisfaisante que prévu. Comme cela avait été le cas pour la Haute autorité, il est apparu que les sanctions n'ont guère été utilisées car elles étaient disproportionnées par rapport aux faits reprochés.

Les auteurs du projet de loi proposent donc de mieux graduer les sanctions et de doter le futur Conseil supérieur de l'audiovisuel d'un pouvoir de sanction réellement autonome.

Comme dans la loi actuelle, l'instance de régulation disposerait de deux moyens d'action principaux : d'une part, elle pourrait directement prononcer des sanctions ; d'autre part, elle pourrait saisir la justice.

Il est certain qu'un parallèle étroit existe entre la définition et l'étendue des pouvoirs de sanctions de l'autorité de régulation de l'audiovisuel et sa capacité à s'imposer comme une autorité autonome et efficace. Il n'est donc pas étonnant que ce sujet ait, d'une part, suscité beaucoup d'intérêt et que, simultanément, plus l'idée d'une autorité indépendante se renforce, plus ses pouvoirs de sanctions sont élargis.

Ainsi, la Haute autorité ne disposait que de deux possibilités : la suspension pendant six mois au plus, ou le retrait de l'autorisation accordée normalement pour dix ans. Elle pouvait user de ces facultés pour tout motif d'intérêt public, notamment :

- en cas de manquement commis par les titulaires d'autorisations, par les actionnaires ou les porteurs de parts des sociétés titulaires à leurs obligations résultant des cahiers des charges ou des prescriptions légales ;

- en cas de modification substantielle des données en vue desquelles les autorisations avaient été délivrées.

La Commission nationale de la communication et des libertés a disposé, en application de la loi de 1986 d'une nouvelle gradation des sanctions regroupées en cinq catégories :

1) la mise en demeure de respecter les obligations ;

2) la mise en garde assortie de la mise en demeure de faire cesser un abus de position dominante, une entrave à la libre concurrence ou de procéder à des cessions d'actifs ;

3) la suspension d'un mois ;

4) le retrait de l'autorisation ;

5) le retrait sans mise en demeure préalable.

Les dispositions de la loi de 1986 permettaient de sanctionner trois types de manquements :

- la méconnaissance pour les titulaires d'autorisations des obligations résultant des textes législatifs et réglementaires, d'une part, et des autorisations d'émettre, d'autre part. La Commission

nationale de la communication et des libertés pouvait utiliser les procédures prévues aux (1) (3) (4) ;

- la méconnaissance des règles relatives à la libre concurrence. La Commission nationale de la communication et des libertés pouvait recourir aux procédures prévues aux (2) (3) (4) ;

- la modification substantielle des données ayant conditionné l'obtention de l'autorisation d'exploitation. La Commission nationale de la communication et des libertés pouvait user de la procédure prévue au (5).

En outre, le président de la Commission nationale de la communication et des libertés pouvait demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'ordonner aux contrevenants de se conformer à leurs obligations, de mettre fin aux irrégularités ou d'en faire cesser les effets. Il pouvait également saisir le juge judiciaire dans le cas où les infractions commises sont pénalement sanctionnées par la loi.

Avant d'examiner le dispositif proposé par le projet de loi, il convient de rappeler brièvement dans quelles conditions la Commission nationale de la communication et des libertés a usé des pouvoirs de sanctions énumérés précédemment. Un bilan détaillé de ses interventions dans ce domaine figure dans le rapport n° 20 (1988-1989) de M. Adrien Gouteyron sur l'application de la loi de 1986.

L'article 42 a été utilisé à 49 reprises à l'encontre des radios privées ; trois suspensions et un retrait d'autorisation ont été décidés. A l'égard des télévisions, la procédure de l'article 42 a été utilisée à quatre reprises 3 fois à l'encontre de TF1 pour manquement à la réglementation en matière de diffusion de publicité et une fois à l'encontre de la Cinq et M6 pour n'avoir pas respecté les quotas de diffusion d'oeuvre d'expression française et d'origine communautaire.

Le dispositif pénal a été également mis en oeuvre pour réprimer les infractions relatives aux conditions d'émission de programmes de radiodiffusion sonore par voie herztienne terrestre et celles relatives à la diffusion des oeuvres cinématographiques. Dans le premier cas, la CNCL est intervenue 74 fois au 20 juillet 1988 et trois fois dans le second cas.

L'autorité de régulation n'est donc pas restée inactive. Cependant, ses interventions ont été parfois qualifiées de timides.

Ainsi, l'exposé des motifs du présent projet de loi dispose-t-il que "la loi de 1986 repose sur des sanctions que la Commission nationale de la communication et des libertés n'a guère

utilisées, placée qu'elle était devant l'alternative de recourir à des procédures lourdes ou de laisser faire."

Le bilan dressé par M. Adrien Gouteyron est plus nuancé. Il en ressort que :

- l'utilisation de la suspension aurait été souhaitable et de nature à bien asseoir l'autorité de la Commission nationale de la communication et des libertés ;

- le caractère dissuasif des sanctions financières pourrait être renforcé ;

- le système ne mériterait d'être révisé que dans la mesure où l'intégralité des pouvoirs conférés à la Commission nationale de la communication et des libertés aurait été mis en oeuvre.

Quoi qu'il en soit et quelle que soit l'appréciation portée sur la politique suivie par la Commission nationale de la communication et des libertés, le présent article modifie sensiblement le système des sanctions. Il devrait permettre selon l'exposé des motifs de mieux graduer les décisions et d'en prononcer certaines sans recourir à un juge extérieur.

L'article 42 de la loi de 1986 serait donc remplacé par dix articles différents.

Votre commission des lois a apporté plusieurs amendements à cet article tendant à en modifier la présentation. Elle a ainsi décidé de regrouper les différentes dispositions autour des trois idées principales suivantes : la définition des sanctions, la procédure liée au prononcé des sanctions, les recours contre les sanctions. La nouvelle présentation correspond au tableau ci-dessous :

Ordre du projet de loi		Ordre des amendements	
42	Mise en demeure	42	Mise en demeure
42-1	Echelle des sanctions	42-1	Echelle des sanctions
42-2	Limites maximum des sanctions pécuniaires	42-2	Limites maximum des sanctions pécuniaires
42-3	Retrait sans mise en demeure/changements conditions	42-3	Retrait avec mise en demeure /libre concurrence
42-4	Récours contre sanction sans mise en demeure	42-4	Retrait sans mise en demeure /changements conditions
42-5	Retrait avec mise en demeure/libre concurrence	42-5	Publicité des sanctions
42-6	Procédure et droit de la défense	42-6	Prescription
42-7	Référé administratif	42-7	Motivation et notification sanctions
42-8	Prescription	42-8	Procédure et droit de la défense
42-9	Publicité des sanctions	42-9	Compétence Conseil d'Etat en matière de recours
42-10	Saisine du juge judiciaire	42-10	Recours suspensif
		42-11	Référé administratif
		42-12	Saisine du juge judiciaire

## Article 42

### *Mise en demeure faite aux titulaires d'une autorisation d'exploitation de respecter différentes obligations*

Le nouvel article 42 reprend les dispositions qui figuraient au premier alinéa de l'article 42 de la loi de 1986 relatif à la mise en demeure des titulaires d'autorisations pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle de respecter, d'une part, les obligations légales et réglementaires, mais encore celles découlant de l'autorisation elle-même. Cette dernière mention ne figure pas dans la nouvelle rédaction. Or, les autorisations comportent des dispositions d'ordre technique par exemple qui doivent être respectées et dont la méconnaissance doit être clairement sanctionnée.

Deux raisons expliquent sans doute le choix de cette rédaction. D'une part l'article 20 du projet de loi prévoit que les nouvelles sanctions prévues par l'article 15 s'appliquent en cas de méconnaissance des obligations résultant de l'autorisation. D'autre part, le nouveau système subordonne la délivrance des autorisations d'exploitation à la conclusion d'une convention passée entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le futur titulaire. Or cette convention définit les pénalités dont dispose l'instance de régulation pour assurer le respect des obligations conventionnelles.

La rédaction proposée fait, en revanche, explicitement référence à l'obligation de respecter les principes définis à l'article premier du présent projet. Certes, il est essentiel de notamment garantir la liberté de communication tout en respectant la dignité de la personne, le pluralisme des courants de pensée, en sauvegardant l'ordre public, en garantissant le pluralisme et l'indépendance du secteur public et en favorisant la libre concurrence. Mais tous ces principes sont inscrits dans la loi et leur respect est donc déjà imposé puisque les opérateurs doivent se conformer aux prescriptions légales. Cette mention ne paraît donc pas indispensable.

Les auteurs du projet ont prévu que les mises en demeure puissent être rendues publiques. En application de l'article 6 de la loi de 1986, la publication est faite au journal officiel. Cette possibilité qui n'était pas envisagée par la loi de 1986 constitue une amélioration sensible du texte. Elle serait de nature à renforcer la portée de la décision.

Votre **commission des lois** vous présente à cet article un amendement qui prend en compte le fait que le présent projet de loi institue un système de convention. En effet, l'article 11 précise que l'obtention d'une autorisation est précédée de la signature d'une convention pouvant comporter des obligations et prévoir les sanctions applicables si ces obligations ne sont pas respectées.

Il semble utile et opportun de rappeler à l'article 15 que les obligations conventionnelles doivent, au même titre que celles résultant des autorisations en vigueur et que les obligations légales et réglementaires, être respectées même si le régime des sanctions applicables en l'occurrence est un régime particulier.

### **Article 42-1**

#### ***Echelle des sanctions***

L'article 42-1 fixe l'échelle des sanctions qui peuvent être prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Deux types de comportements du titulaire de l'autorisation peuvent déclencher l'intervention du Conseil :

- soit la simple méconnaissance des obligations prévues par l'article 42 ;

- soit le fait que les mises en demeure prévues par l'article 42 sont restées lettre morte.

Pour faire respecter le droit, le Conseil dispose de quatre procédures :

1) la suspension après mise en demeure de l'autorisation ou de tout ou partie du programme pour un mois au plus ;

2) la réduction de la durée de l'autorisation ;

3) une sanction pécuniaire assortie, le cas échéant, des sanctions prévues au 1) ;

4) le retrait de l'autorisation.

L'ensemble du dispositif prévu par cet article constitue un renforcement sensible du pouvoir de sanction pour trois raisons principales.

La première résulte de ce que les conditions d'intervention du Conseil sont plus souples. Sauf dispositions expresses, les sanctions pourront être prononcées sans mise en demeure préalable adressée au titulaire pour l'obliger à respecter ses obligations. Ainsi seulement la suspension de l'autorisation ou de tout ou partie de la programmation et les sanctions prises en cas de manquement aux règles protégeant la libre concurrence doivent être obligatoirement précédées d'une mise en demeure. Cette dernière possibilité figurait dans la loi de 1986 et est reprise par l'article 42-5. Par ailleurs, le projet de loi ne fixe plus aucun délai aux titulaires d'autorisation pour prendre les mesures nécessaires pour respecter leurs obligations.

La seconde raison du renforcement des pouvoirs de sanction du Conseil résulte de la diversification des moyens dont il dispose. La graduation qu'il est proposé de retenir devrait permettre de mieux adapter les sanctions aux infractions.

Trois sanctions nouvelles sont prévues : la suspension de tout ou partie de la programmation, la réduction de la durée de l'autorisation, les sanctions pécuniaires assorties ou non d'une suspension d'autorisation ou de programmation.

La troisième raison tient au fait que le Conseil juge plus librement que dans le système actuel de l'opportunité de la sanction. En effet, la loi de 1986 établissait un parallèle étroit entre la nature de l'infraction et la nature de la sanction. Ainsi, le manquement aux règles de la libre concurrence pouvait aboutir, après mise en demeure restée sans objet pendant au maximum un an, à une suspension pour un mois de l'autorisation ou à son retrait. De même, le changement de données ayant conditionné l'obtention de l'autorisation pouvait entraîner le retrait de l'autorisation sans mise en demeure préalable.

En revanche, de façon très explicite, les auteurs du projet de loi confient au Conseil le soin de moduler les sanctions en fonction de la gravité du manquement. Les seules limites expressément prévues figurent à l'article 42-2 relatif au montant maximum des sanctions pécuniaires. D'autres indications sont également fournies par les articles 42-3 et 42-5 qui reprennent partiellement certaines des dispositions de la loi actuelle évoquées au paragraphe précédent.

Le dernier alinéa de l'article 42-1 prévoit que les décisions du Conseil portant sanction doivent faire l'objet d'un minimum de publicité. Elles devront ainsi être communiquées au titulaire de l'autorisation d'exploitation ainsi qu'au ministre chargé de la communication. Cette notification est importante dans la mesure où elle sert de point de départ au décompte du délai de deux mois pendant lequel les deux intéressés peuvent déposer un recours de



pleine juridiction, devant le Conseil d'Etat. En revanche, il n'est pas fait mention de l'obligation de motiver les sanctions.

A cet article, votre commission des lois vous suggère d'apporter plusieurs modifications destinées à unifier la rédaction des dispositions.

Par ailleurs, elle vous propose de supprimer le dernier alinéa dont les dispositions seront ultérieurement reprises de façon à en présenter un classement plus rationnel. En effet, prévoir les conditions du recours contre les sanctions dans le cadre d'un article définissant l'échelle des sanctions ne paraît pas très adapté.

#### Article 42-2

##### *Limites maximum du montant des sanctions pécuniaires*

L'article 42-2 pose les limites maximum du montant des sanctions pécuniaires et précise en fonction de quels critères le Conseil supérieur de l'audiovisuel doit se prononcer pour en déterminer le montant. Deux éléments doivent être pris en considération : d'une part, la gravité du manquement commis, d'autre part, les avantages tirés du manquement. Le premier critère figure déjà à l'article 42 dans sa rédaction proposée par le projet de loi. Cette nouvelle référence qui y est faite renforce l'idée selon laquelle le Conseil pourra établir une réelle gradation des peines. En effet, au sein de chaque catégorie de sanctions des peines plus ou moins lourdes pourront être infligées : suspension de *un jour à un mois*, suspension de *tout ou partie* du programme, réduction *plus ou moins importante* de la durée de l'autorisation, sanctions pécuniaires *plus ou moins importantes et assorties ou non* d'autres sanctions.

En tout état de cause, le montant maximum des sanctions financières ne pourra excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes, réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois. Cette disposition est inspirée de celle figurant à l'article 13 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence fixant un plafond égal à 5 % du chiffre d'affaires hors taxe réalisé en France au cours du dernier exercice clos. La différence de taux qui est prévue permet d'envisager le cas de récidive. Dans cette hypothèse, le plafond est fixé à 5 %. Il convient de remarquer que dans les deux cas, le montant des amendes risque d'être sensiblement plus élevé que les plafonds des amendes pénales prévues au Titre VI.

La capacité accordée au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'infliger des sanctions financières constitue une innovation importante. Jusqu'à présent, seules les infractions pénalement sanctionnées pouvaient donner lieu au paiement d'amendes. Il s'agit donc d'un renforcement appréciable du pouvoir autonome de décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le montant des sanctions sera recouvré comme créance de l'Etat étrangère à l'impôt et au domaine. La question de savoir quelle serait l'utilisation des fonds ainsi rassemblés s'est posée. Il avait été envisagé de prévoir que ces sommes soient affectées à des organismes ayant un rapport étroit avec le secteur audiovisuel. Cette solution n'a pas été retenue dans l'immédiat mais elle devrait être prochainement insérée dans le cadre du collectif budgétaire.

Votre commission des lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Article 42-3

#### *Sanction de la modification substantielle des données ayant conditionné l'obtention de l'autorisation*

L'article 42-3 traite du retrait sans mise en demeure préalable en cas de modification substantielle des données au vu desquelles les autorisations ont été délivrées. Cette disposition reprend, sous réserve d'une modification purement formelle, la rédaction du quatrième alinéa de l'article 42 de la loi de 1986. Les changements de situation pouvant entraîner une sanction peuvent concerner la composition du capital social, celle des organes de décision, ou bien encore les conditions du financement du service concerné.

Votre commission des lois vous propose d'adopter cette disposition sans en modifier le contenu. Mais elle vous suggère de la déplacer. En effet, elle a retenu une énumération des sanctions allant de la moins grave à la plus grave. A cet égard, il convient donc de traiter des sanctions prononcées après mise en demeure avant d'envisager celles prononcées sans mise en demeure. Le nouvel article 42-3 traite donc des sanctions prononcées en cas d'infractions aux règles de la libre concurrence qui figurait initialement à l'article 42-4. Sur le fond de ces dispositions, il est prévu de rétablir le délai fixé, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, au titulaire pour se mettre en conformité avec la loi.

#### Article 42-4

##### *Recours contre les sanctions non précédées d'une mise en demeure*

L'article 42-4 reprend sans les modifier les dispositions du cinquième alinéa de l'article 42 de la loi de 1986 précisant que le recours contre les décisions de retrait sans mise en demeure préalable sont suspensifs. Il s'agit d'une exception aux règles du droit administratif. Elle est toutefois limitée dans la mesure où l'exécution de la mesure de retrait est immédiate si elle est motivée par une atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la santé publique.

Cet article prévoit également que le Conseil d'Etat doit juger ces affaires en trois mois, ce qui constitue un délai très bref compte tenu de la durée moyenne du traitement des dossiers en instance devant la haute juridiction administrative.

Votre commission des lois vous propose de reporter les dispositions du présent article à l'article 42-10. Poursuivant cette logique de réorganisation, le nouvel article 42-4 reprend sans les modifier les dispositions de l'article 42-3 du projet de loi relatives au retrait sans mise en demeure préalable pour modifications substantielles des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée.

#### Article 42-5

##### *Sanction des cas d'abus de position dominante ou d'entrave à la libre concurrence*

L'article 42-5 traite des sanctions prononcées dans le cas d'abus de position dominante ou d'entrave au libre exercice de la concurrence et reprend certaines des dispositions qui figuraient déjà aux deuxième et troisième alinéas de l'article 42 de la loi de 1986.

En ce qui concerne la procédure, la nouvelle rédaction n'apporte aucune innovation. Ainsi, la première intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel consistera à mettre les intéressés publiquement en garde contre la réalisation de ce risque. La deuxième intervention tendra à les mettre en demeure de faire cesser ces abus au besoin en procédant à des cessions d'actifs. Pour être

**légalement prise, cette décision devra être précédée de la consultation du Conseil de la concurrence.**

**En revanche, les conséquences de l'infraction, c'est-à-dire, en fait, les sanctions qui peuvent être appliquées sont alourdies. La loi actuelle ne prévoyait, dans cette hypothèse que la suspension pour une durée d'un mois au plus ou le retrait de l'autorisation. Encore fallait-il que les mises en demeure soient restées sans effet, pendant un délai fixé à un an au maximum.**

**La présente rédaction ne fixe aucun délai : ainsi, l'étape de la mise en demeure pourrait-elle à la limite n'être que purement formelle.**

**Par ailleurs, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut recourir à l'ensemble des sanctions dont il dispose en vertu de l'article 42-1. Les auteurs du projet de loi ne mentionnent pas l'obligation faite au Conseil de moduler les sanctions en fonction de la gravité du manquement mais la référence à l'article 42-1 y pourvoit.**

**Le nouvel article 42-5 que vous propose d'adopter la commission des lois reprend les dispositions du 42-9 du projet de loi sur la publicité des décisions de sanctions. Votre commission des lois vous propose de prévoir que dans l'hypothèse où le contrevenant n'exécuterait pas la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel, il est passible d'une sanction pécuniaire.**

## **Article 42-6**

### ***Procédure***

**L'article 42-6 détermine certaines des règles de procédure qui seront applicables devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel lorsque ce dernier est appelé :**

**- à prononcer les sanctions de l'article 42-1 autres que celles tendant à la suspension de l'autorisation de tout ou partie du programme ;**

**- à décider du retrait de l'autorisation dans l'hypothèse d'une modification substantielle des données ayant conduit à la délivrer en application de l'article 42-3.**

**La portée de cette disposition est limitée au prononcé des sanctions qui apparaissent les plus graves. Or, il n'est pas certain qu'une suspension d'un mois de l'autorisation d'exploitation ou la**

suspension d'une partie ou de l'intégralité de la programmation ne constituent pas des mesures suffisamment pénalisantes pour que la décision de les prononcer soit assortie de garanties sérieuses.

En outre, l'énumération retenue exclut l'application des règles de procédures prévues au présent article lorsque le Conseil supérieur de l'audiovisuel est appelé à retirer une autorisation en application de l'article 42-5, c'est-à-dire dans l'hypothèse d'un abus de position dominante ou d'entrave à la libre concurrence. Cette mesure paraît également suffisamment grave pour que la procédure qui la précède soit assortie des garanties les plus grandes.

La procédure proposée vise selon l'exposé des motifs à accroître les garanties procédurales. Deux moyens principaux ont été retenus pour y parvenir : d'une part la présence d'une personnalité extérieure au Conseil supérieur de l'audiovisuel lorsqu'il traite de ces questions, d'autre part le renforcement des droits de la défense.

Sur le premier point, il est prévu que le vice-président du Conseil d'Etat désigne un membre de la juridiction administrative que sera chargé d'instruire le dossier et d'établir un rapport. Cette personne sera également qualifiée pour présenter au Conseil supérieur de l'audiovisuel des observations orales sur le dossier et participer avec voix consultative aux délibérations précédant le prononcé de la sanction.

Le choix d'un "membre d'une juridiction administrative" pose plusieurs questions. La juridiction administrative comptera, à partir du 1er janvier 1989, trois degrés différents : les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel, le Conseil d'Etat. Tous les membres appartenant à l'une ou l'autre de ces juridictions sont donc susceptibles d'être désignés pour participer aux travaux du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il convient à cet égard de regretter, compte tenu des difficultés rencontrées par les justiciables dans le traitement des dossiers en instance, qu'une fois de plus un juge administratif soit appelé à exercer des fonctions qui ne sont pas réellement et directement les siennes.

Le renforcement des droits de la défense résulte de plusieurs aménagements.

Il découle tout d'abord du droit à l'information du titulaire de l'autorisation. D'une part, les griefs qui lui sont reprochés lui sont notifiés, ainsi que le rapport. Cette disposition complète celle de l'article 42-1 selon laquelle les sanctions sont notifiées à l'intéressé. D'autre part, il peut consulter le dossier et présenter des observations écrites dans un délai d'un mois.

Il résulte ensuite des conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut rassembler les informations qui lui sont nécessaires pour se prononcer. Le Conseil peut entendre toute personne susceptible de contribuer utilement à son information. De plus, le titulaire de l'autorisation peut demander à être entendu. Dans ce cas, il peut être assisté de son conseil ou se faire représenter. Il serait peut-être plus significatif de prévoir que l'intéressé a le droit d'être entendu et donc de ne pas laisser au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin d'apprécier s'il convient ou non que le titulaire soit auditionné. Mais en tout état de cause, cette audition ne devrait pas être confondue avec une obligation de comparaître.

Votre commission des lois vous propose de déplacer ces dispositions et de les remplacer par celles qui figuraient à l'article 42-8 du projet de loi relatif à la prescription.

#### Article 42-7

##### *Saisine de la justice administrative par le Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel*

L'article 42-7 reprend sous réserve de modifications rédactionnelles les dispositions qui figuraient au septième alinéa de l'article 42 de la loi de 1982.

Ainsi, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat de se prononcer par voie de référé pour ordonner aux titulaires d'autorisation d'exploitation, soit de se conformer à leurs obligations, soit de mettre fin aux irrégularités qu'ils commettent ou d'en supprimer les effets.

Une telle mesure donne un poids certain à l'autorité de régulation qui dispose des moyens adaptés pour faire respecter le droit.

La procédure envisagée permet d'obtenir du juge une décision immédiatement exécutoire et lui donne le pouvoir de prononcer même d'office toute mesure conservatoire et de prononcer une astreinte pour obtenir l'exécution de son ordonnance.

Votre commission des lois vous propose de remplacer ces dispositions par celles qui figuraient au dernier alinéa de l'article 42-1 du projet de loi selon lequel les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont notifiées au titulaire de l'autorisation et au

ministre chargé de la communication. L'amendement précise que les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont motivées.

#### Article 42-8

##### *Prescription*

Cet article établit une prescription de trois ans. En effet, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut être saisi d'infractions remontant à plus de trois ans. Cette disposition ne vaut pas si un acte tendant à la recherche, à la constatation ou à la sanction des faits a été entrepris dans ce délai.

Cette mesure constitue l'une des innovations du projet de loi. Le délai qu'il est envisagé de retenir est identique à celui prévu par l'article 8 du code de procédure pénale en matière de délit.

Votre commission des lois vous propose de remplacer cet article par les dispositions qui figuraient à l'article 42-6 du projet de loi relatif à la procédure précédant le prononcé de la sanction.

L'amendement qu'il vous est proposé d'adopter étend le bénéfice de la procédure aux sanctions prononcées pour abus de position dominante ou entrave à la libre concurrence qui n'avait pas été visé par le projet de loi. Il donne au titulaire de l'autorisation le droit d'être entendu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui n'aura, de ce fait, plus la faculté de refuser au titulaire la possibilité d'exposer ou de faire exposer par son conseil son point de vue. Enfin, il contient plusieurs modifications rédactionnelles.

#### Article 42-9

##### *Publicité des décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel*

L'article 42-9 organise une certaine forme de publicité des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives aux manquements des titulaires d'autorisations.

Il prévoit que le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut ordonner, dans des conditions qu'il détermine, l'insertion d'un communiqué dont il fixe la teneur. Dans un domaine aussi sensible que celui de la communication, il est prévisible que toute mesure de

publicité risque d'avoir un impact. En ce sens, la disposition proposée est positive. Elle est comparable à celle dont dispose certains organismes tels que le Conseil de la concurrence. Dans sa rédaction actuelle, cette mesure complète celle prévue par l'article 42 relative à la publicité des mises en demeure.

Le projet de loi ne prévoit pas de sanction particulière dans le cas où le titulaire de l'autorisation refuserait d'obtempérer aux prescriptions du Conseil. Il est vrai que les sanctions prévues à l'article 42-1 peuvent s'appliquer.

Ces dispositions ayant été préalablement déplacées, votre **commission des lois** vous propose à cet article de préciser que le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour tous les recours sur des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

#### Article 42-10

##### *Saisine du Procureur de la République*

L'article 42-10 reprend dans les mêmes termes les dispositions du dernier alinéa de l'article 42 de la loi de 1986 qui accordait à la Commission nationale de la communication et des libertés le pouvoir de saisir le Procureur de la République de toutes les infractions pénalement sanctionnées par le chapitre VI de la loi. Cette disposition doit être rapprochée de l'article 20 de la loi de 1986, toujours applicable, qui confère au président de l'instance de régulation du secteur audiovisuel la capacité d'ester en justice.

Votre **commission des lois** vous propose de reprendre à cet article les dispositions de l'article 42-4 relatives au caractère suspensif du recours contre des décisions prononcées sans mise en demeure sauf dans certains cas énumérés par la loi.

Enfin, votre **commission des lois** vous propose d'insérer deux dispositions nouvelles qui reprennent les dispositions de l'article 42-7 du projet de loi sur le référé administratif et de l'article 42-10 du projet sur la possibilité de saisine du Procureur de la République.



### *Article 17*

(article 78 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée)

#### **Agents habilités à constater les infractions en matière d'émissions illégales**

Cet article complète l'article 78 de la loi du 30 septembre 1986, lequel fixe les sanctions applicables aux responsables de sociétés soit ayant émis sans autorisation, ou en violation d'une décision de suspension ou de retrait, soit n'ayant pas respecté les prescriptions relatives à la puissance ou à l'implantation de l'émetteur. Par ailleurs la loi de 1986 a organisé le transfert de responsabilités techniques de l'établissement public de diffusion T.D.F. vers la Commission nationale de la communication et des libertés. Il lui incombe ainsi en application de l'article 22 de contrôler l'usage des fréquences ou bandes de fréquences dont elle assure l'attribution et de prendre les mesures nécessaires pour assurer une bonne réception des signaux.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 78 confie aux officiers de police judiciaire le soin de procéder à la saisie des installations et matériels en cause dès lors que l'infraction a été constatée. En revanche, le texte ne précise pas la qualité des agents habilités à constater les infractions. L'ambiguïté résultant donc du silence de la loi sur ce point a entraîné des difficultés pour la mise en application de la loi. En effet certains tribunaux de grande instance ont refusé d'assermenter les agents de la CNCL qui n'ont donc pas pu constater les infractions commises.

Il apparaît donc particulièrement nécessaire de définir avec précision quels sont les agents qui peuvent constater les infractions à la réglementation en vigueur. Dans l'état actuel du droit, il résulte d'un décret du 1er décembre 1933 et de l'article L. 64 du code des Postes et télécommunications que les infractions se traduisant par des troubles occasionnés aux auditeurs de radiodiffusion doivent être constatées par des agents assermentés. Or, dans la mesure où les constats de troubles affectant la bonne réception des émissions de radiodiffusion constituent des actes de police judiciaire, ils doivent en application de l'article 28 du code de procédure pénale être confiés en vertu d'une attribution spéciale prévue par la loi.

La disposition qu'il est proposé d'insérer répond donc à cette obligation. Il en résulte que les agents du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel et ceux placés sous son autorité peuvent, sous réserve d'y avoir été habilités et d'avoir prêté serment, constater les infractions mentionnées à l'article 78. Un décret en Conseil d'Etat devrait déterminer les conditions dans lesquelles est prêté le serment.

Le système ainsi proposé s'inspire de celui applicable devant la Commission des opérations de bourse dont certains agents peuvent, en vertu d'une délibération particulière, être chargés de procéder à des enquêtes, convoquer les personnes concernées et se faire communiquer tous documents utiles. Ces agents astreints au secret professionnel n'ont toutefois pas la capacité de constater les infractions. De même, les agents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés peuvent, sur décision particulière, procéder à des vérifications sur place et se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à leur mission.

Le présent article, en confiant aux agents assermentés et habilités du Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de constater les infractions entravant la bonne réception des signaux renforce donc sensiblement l'autorité de la nouvelle instance de régulation. Afin de ne pas réduire la portée de cette mesure, il serait souhaitable que le décret d'application paraisse dans les meilleurs délais.

Il convient de souligner que les pouvoirs de ces agents sont limités exclusivement à la constatation des infractions de l'article 78. Par voie de conséquence, il n'auront aucun pouvoir de perquisition ou de mise en demeure.

L'article 17 traite également de la procédure du constat. Il précise que la copie du procès verbal est adressée dans un délai de cinq jours au Procureur de la République et, sans condition de délai, au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Dans la mesure où le document est établi, votre commission des lois vous propose de préciser qu'il lui est adressé dans les mêmes délais. De même, afin de parfaitement garantir l'information des parties en cause, il pourrait être prévu d'en envoyer également un exemplaire au dirigeant de droit ou de fait du service ayant commis l'infraction.

*Article 18*

**Maintien de la Commission nationale de la Communication et des Libertés jusqu'à l'installation du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

Cet article organise la passation de pouvoir entre la Commission nationale de la communication et des libertés et le Conseil supérieur de l'audiovisuel et évite que ne se crée un vide juridique à l'occasion de l'adoption de la présente loi.

Le premier alinéa dispose donc que la Commission nationale de la communication et des libertés demeure en fonction jusqu'à l'installation du futur Conseil. Sur ce point, il reprend des dispositions analogues à celles qui figurent à l'article 96 de la loi de 1986 relatif au maintien de la Haute autorité jusqu'à l'installation de la CNCL, laquelle est intervenue le 12 novembre 1986, soit un mois et demi environ après la publication de la loi instituant cette nouvelle institution. L'organisation du transfert de compétences suppose donc l'insertion dans la loi d'une disposition relative aux délais dans lesquels sera installée la nouvelle autorité régulatrice de l'audiovisuel, ce que le présent projet de loi, et en particulier l'article 19, ne prévoit pas dans sa rédaction actuelle.

Pendant la période transitoire s'écoulant entre la publication de la présente loi et l'installation du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission nationale de la communication et des libertés conserve les compétences limitativement énumérées pour le second alinéa.

Elle pourra ainsi :

- veiller au respect des principes fixés à l'article premier de la loi en application de l'article 3 et plus particulièrement à garantir l'égalité de traitement, à favoriser la libre concurrence, l'expression pluraliste des courants d'opinion ; à garantir une communication libre et à défendre la langue française ;

- en application de l'article 11, assurer l'égalité de traitement entre les usagers quelle que soit la nature du message transmis ;

- en application de l'article 13, veiller par ses recommandations au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion et émettre un avis public et motivé sur les cahiers des charges des sociétés publiques et adresser des

observations en cas de manquement grave aux dispositions de ces derniers ;

- en application de l'article 14, exercer un contrôle par tous moyens appropriés sur la communication publicitaire ;

- en application de l'article 15, veiller à la protection de l'enfance et de l'adolescence ;

- en application de l'article 16, fixer les règles relatives à la production, la programmation et la diffusion des émissions électorales ;

- en application de l'article 17, continuer d'exercer ses missions en matière de concurrence et de concentrations ;

- en application de l'article 18, établir son rapport public annuel ;

- en application de l'article 19, continuer à exercer le cas échéant son pouvoir d'investigation et d'enquête ;

- en application de l'article 20, pouvoir user de son droit d'agir en justice ;

- en application de l'article 42, pouvoir user de son pouvoir de sanction.

L'énumération des compétences conservées par la CNCL implique, a contrario, la perte des autres compétences actuellement exercées par cette institution.

Ainsi, elle perdrait :

. son pouvoir d'autorisation relatif aux installations de télécommunications (art. 10) à l'usage des bandes de fréquences et des fréquences (art. 22), à l'usage des fréquences radio (art. 29), à celui des services de télévision par voie hertzienne terrestre (art. 30) et à celui des services de radio et de télévision par satellite (art. 31) ;

. son pouvoir de définition des obligations des différents services de communication audiovisuelle (art. 28) ;

. son pouvoir de fixation du délai de mise en conformité aux dispositions limitant la concentration multimédia à l'échelon national (art. 41-1), des conditions de parrainage des émissions des sociétés nationales de programme (art. 48), des modalités du droit de réplique (art. 54) et de l'accès à l'antenne des formations politiques (art. 55) ;

. son pouvoir de modification des attributions de fréquences pour raisons techniques (art. 26) et de dérogation en matière de limitation des coupures publicitaires dans les films (art. 73) ;

. son pouvoir de nomination des personnalités qualifiées aux conseils d'administration des sociétés nationales de programmes (art. 47), au Conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel (art. 50) ;

. son pouvoir de contrôle de l'exploitation des réseaux câblés (art. 34), de l'abus de position dominante et de concurrence déloyale (art. 41-4).

Elle ne serait plus associée aux négociations internationales (art. 9) et ne serait plus consultée sur l'établissement des normes techniques (art. 12), sur l'élaboration des règles d'exploitation des services de communication audiovisuelle (art. 27) et sur l'établissement des règles de télédistribution (art. 33). Enfin, elle ne serait plus informée des conditions de détention du capital et du droit de vote dans les différentes sociétés (art. 38).

La rédaction de l'alinéa relatif aux compétences conservées par la Commission nationale de la communication et des Libertés s'inspire de celle du second alinéa de l'article 96 de la loi du 30 septembre 1986. Les compétences maintenues sont pour la plupart analogues à celles dont la Haute autorité avait conservé la disposition pendant la période transitoire ayant précédé l'installation de la Commission nationale de la communication et des libertés.

La rédaction de 1986 était cependant plus claire car elle précisait que les compétences maintenues étaient celles organisées par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

Il serait souhaitable d'apporter au présent article des précisions analogues. En effet, le présent projet de loi modifie les articles premier, 3, 18 et 42, lesquels définissent des compétences de la CNCL que cette institution doit continuer à exercer, en application du présent article et ce jusqu'à l'installation du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il importe donc de définir de façon très exacte la nature des compétences que peut et doit exercer la Commission nationale de la communication et des libertés pendant cette période transitoire. Une telle indication est particulièrement nécessaire dans le domaine des sanctions que peut prendre l'instance de régulation. Or, d'une part, ces moyens sont renforcés de façon significative et, d'autre part, l'article 20 du présent projet les rend immédiatement applicables. Il semble donc qu'il y ait une

contradiction entre l'article 18 qui maintient l'ancien système du profit de la CNCL et l'article 20 qui impose le nouveau.

Le troisième alinéa de l'article 18 traite de l'indemnisation des membres de la Commission nationale de la communication et des libertés, dont le mandat sera interrompu avant son terme normal du fait de l'installation du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il est donc prévu de verser pendant six mois, après la cessation de leurs fonctions une indemnité mensuelle égale à leur ancien traitement. Ce versement serait interrompu en cas de reprise d'une activité rémunérée, de réintégration dans leurs corps d'origine. Il est également interrompu en cas d'admission à la retraite, ce que ne prévoyait pas le texte de 1986.

Votre commission des lois vous propose deux amendements à cet article.

D'une part, elle considère que pendant la période transitoire rien ne doit empêcher la Commission nationale de la communication et des libertés de continuer à exercer la plénitude de ses pouvoirs. L'amendement les lui maintient et précise qu'il s'agit des pouvoirs que l'instance de régulation détient en application de la loi de 1986 avant les modifications prévues par le présent projet.

D'autre part, elle vous propose d'adopter une nouvelle rédaction des dispositions relatives à la situation financière des anciens membres de la commission nationale de la communication et des libertés et de prévoir que le versement de l'indemnité pendant six mois après la cessation de fonction peut être interrompu si les intéressés manquent à leurs obligations prévues par l'article 5 de la loi de 1986.

### *Article 19*

#### **Durée du mandat des membres du premier Conseil supérieur de l'audiovisuel**

Le présent article déroge à l'article 3 du projet de loi en application duquel le mandat des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel est de six ans. Il prévoit donc que les membres du premier Conseil supérieur de l'audiovisuel soient respectivement désignés pour quatre, six, ou huit années. Une telle disposition, bien que rallongeant la durée du mandat, permettrait de mettre en oeuvre le principe du renouvellement par tiers tous les deux ans, tel qu'il est fixé par l'article 3.

Cette mesure serait de nature à faciliter l'installation de la nouvelle instance de régulation. Elle lui donnerait un délai suffisant pour établir une ébauche de jurisprudence avant d'être soumise au renouvellement partiel de ses membres.

Afin de préserver l'équilibre voulu par les auteurs du projet de loi et le caractère indépendant de l'institution, il est prévu que les trois personnalités chargées de nommer les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun un membre de chaque série.

Des dispositions de même nature figuraient à l'article 99 dans la loi de 1986 relatif à la constitution initiale de la Commission nationale de la communication et des libertés. La durée normale du mandat étant fixée à neuf ans, cet article prévoyait que six membres exerceraient un mandat de cinq ans et sept membres un mandat de neuf ans.

Par ailleurs, le texte de 1986 organisait, contrairement au présent projet de loi, le délai dans lequel la nouvelle institution devait être mise en place. Les nominations incombant aux plus hautes autorités de l'Etat devaient être faites dans un délai de 20 jours après publication de la loi, de même que les élections du membre du Conseil d'Etat, des magistrats de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, et du membre appartenant à l'Académie Française. L'ensemble de ces personnalités disposaient de 10 jours pour coopter les trois personnalités qualifiées dans le domaine de la création audiovisuelle, des télécommunications et de la presse écrite. Au maximum, un délai d'un mois était donc prévu pour procéder à l'ensemble des nominations.

Votre commission des lois vous propose une nouvelle rédaction de cet article prévoyant que :

- la durée des mandats des membres du premier Conseil supérieur de l'audiovisuel sera de deux, quatre et six ans ;

- les autorités politiques nomment chacune respectivement l'un des trois membres exerçant un mandat de six ans ;

- la répartition des autres sièges entre la série des postes renouvelés au bout de deux ans ou de quatre ans s'effectue par tirage au sort sans toutefois que les membres élus par les juridictions puissent être soumis simultanément à renouvellement ;

- les nominations au premier Conseil supérieur de l'audiovisuel devront intervenir dans un délai de trente jours après publication de la présente loi.

*Article 20 paragraphe I et II*

(Article 105 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée)

**Maintien en vigueur des autorisations accordées  
en application de la loi n° 86-1067  
du 30 septembre 1986 modifiée**

Les paragraphes I et II de cet article répondent à la préoccupation de maintenir un minimum de continuité et de stabilité en matière audiovisuelle.

Le paragraphe I prévoit donc que les autorisations délivrées avant la publication de la présente loi demeurent valables jusqu'à leur terme normal. En application de l'article 28 de la loi actuelle, la Commission nationale de communication et des libertés fixe elle-même la durée de ces autorisations qui ne peut être supérieure à douze ans pour les services de télévision et à cinq ans pour les services de radiodiffusion sonore. Le présent projet de loi les fixe respectivement à dix et cinq ans.

Le paragraphe I du présent article dispose également que les nouvelles dispositions prévues par l'article 15 et relatives au régime des sanctions sont applicables en cas de manquement aux obligations résultant des décisions d'autorisation.

Le paragraphe II prévoit la prorogation du terme des autorisations arrivées à échéance entre le 1er mai 1986 et la date d'appel de candidatures lancée par la CNCL.

Selon les auteurs du projet de loi, ces dispositions ont été introduites de façon à éviter que ne se crée un vide juridique mais également afin d'éviter que les titulaires d'une autorisation ne demandent à bénéficier des nouvelles dispositions de l'article 28 de la loi de 1986 prévoyant la conclusion d'une convention. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une mesure nouvelle puisque la loi de 1986 prévoyait le même genre de système.

Cet article doit donc être strictement interprété comme une prorogation des autorisations actuellement accordées sans qu'il



puisse être considéré que le législateur porte une appréciation sur la validité de ces autorisations.

En tout état de cause, cette disposition mérite d'être précisée afin de limiter la portée des sanctions aux seuls manquements postérieurs à la loi. Le présent article rend en effet immédiatement applicable les nouvelles sanctions. Or, l'article 18 ne conserve à la Commission nationale de communication et des libertés que la compétence pour prononcer des sanctions dans le cadre de l'article 42 version 1986.

Il paraît contraire aux principes du droit d'appliquer aux auteurs des infractions des sanctions plus sévères que celles dont ils avaient connaissance. Il pourrait, dès lors, être envisagé de n'appliquer les nouvelles sanctions organisées par les articles 42 à 42-10 de la présente loi que pour les infractions commises après la publication de la présente loi. Votre commission des lois vous propose de modifier la rédaction du paragraphe I de cet article en ce sens

#### *Article 21*

#### **Changement d'appellation de l'instance de régulation de l'audiovisuel**

Cet article tend à substituer l'expression "Conseil supérieur de l'audiovisuel" à celle de "Commission nationale de la communication et des libertés" dans tous les textes législatifs. Plusieurs dispositions poursuivant les mêmes fins figuraient dans la loi de 1986. La formule retenue par le présent projet de loi présente l'avantage d'être très générale et de couvrir l'ensemble des possibilités.

Il pourrait cependant être utile d'étendre cette disposition aux différents règlements et dispositions pris pour l'application de la loi du 30 septembre 1986 précitée dans la mesure bien évidemment où ces textes demeurent applicables. Votre commission des lois vous propose un amendement en ce sens

## *Article 22*

### **Application de la loi dans les Territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte**

Il résulte de l'article 74 de la Constitution et de l'article 10 de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 que la loi nouvelle ne s'applique que dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte que sous réserve de l'insertion dans la loi d'une disposition particulière.

Pour les territoires d'outre-mer, la Constitution prévoit la formalité préalable de la consultation des assemblées territoriales. Ces dernières ont été saisies du présent projet de loi. A ce jour, seule l'assemblée de Wallis et Futuna a fait connaître qu'elle avait émis un avis favorable sur ce texte.

Le présent article étend donc la présente loi à ces différentes collectivités.

Conformément à la décision n° 82-141 du 27 juillet 1982 sur la loi relative à la communication audiovisuelle, il résulte de l'article 74 que "l'avis émis en temps utile par l'Assemblée territoriale consultée avec un préavis suffisant doit être porté à la connaissance des parlementaires, pour lesquels il constitue un élément d'appréciation nécessaire, avant l'adoption en première lecture de la loi par l'assemblée dont ils font partie".

Votre commission des lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENTS**

**PRESENTEES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS**

**Art. 3**

**Amendement : Remplacer comme suit les trois premiers alinéas du texte proposé par cet article pour l'article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :**

**Article 4 : Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante comprenant neuf membres âgés de moins de soixante cinq ans au moment de leur nomination.**

**Il se compose de :**

**1. deux membres nommés par le Président de la République ;**

**2. deux membres nommés par le Président du Sénat ;**

**3. deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale ;**

**4. un membre du Conseil d'Etat élu par les membres du Conseil d'Etat en activité ayant au moins atteint le grade de conseiller d'Etat ;**

**5. un magistrat du siège ou du ministère public de la Cour de cassation élu par les membres de la Cour de cassation en activité ayant au moins atteint le grade de conseiller ou d'avocat général ;**

**6. un magistrat de la Cour des comptes élu par les membres de la Cour des comptes en activité ayant au moins atteint le grade de conseiller-maître.**

**Les nominations prévues aux 1., 2. et 3. sont publiées au Journal officiel.**

**Les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel visés aux 4., 5. et 6. sont nommés par décret du Président de la République.**

**Art. 3**

**Amendement :** Après le sixième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, insérer deux nouveaux alinéas ainsi rédigés :

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel élit en son sein son président pour la durée de ses fonctions de membre du Conseil. Il a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. En cas d'empêchement du président, pour quelle que cause que ce soit, la présidence est assurée par le plus âgé des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel établit son règlement intérieur.

**Art. 3**

**Amendement :** Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

**Art. 4**

**Amendement :** Compléter comme suit le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article :

Après la cessation de leurs fonctions, les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel continuent de percevoir leur traitement pendant une durée maximum d'un an. Le versement de ce traitement cesse si les intéressés manquent aux obligations prévues au présent article, s'ils reprennent une activité rémunérée, s'ils sont admis à la retraite, ou s'ils sont réintégrés dans leurs corps d'origine.

**Art. 4**

**Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :**

II. Après le troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

**Art. 4**

**Amendement : Au début du deuxième alinéa du paragraphe II de cet article, après les mots :**

**Pendant la durée de leurs fonctions**

**insérer les mots :**

**et pendant un an à compter de leur cessation**

**Art. 4**

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

Après la cessation de leurs fonctions, les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont soumis aux dispositions de l'article 175-1 du code pénal. Pendant le délai de cinq ans prévu à cet article et sous les mêmes peines, ils restent soumis aux obligations du deuxième alinéa du présent article.

**Art. 15**

(article 42 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** A la fin du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, remplacer les mots :

et par les principes définis à l'article premier de la présente loi.

par les mots :

par la décision d'autorisation en vigueur à la date de publication de la présente loi et par la convention prévue à l'article 28 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. .

**Art. 15**

(article 42 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** A la fin du premier alinéa du texte proposé pour cet article pour l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, supprimer les mots :

et par les principes définis à l'article premier de la présente loi.

**Art. 15**

(Art. 42-1 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Au début du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, après les mots :

d'une autorisation

insérer les mots :

pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle



**Art. 15**

(Art. 42-1 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** A la fin du 1° du texte proposé par cet article pour l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, remplacer les mots :

du programme

par les mots :

de la programmation

**Art. 15**

(Art. 42-1 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Au début du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, remplacer les mots :

d'autorisation

par les mots :

de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle

**Art. 15**

**Amendement :** Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

**Art. 15**

(Art. 42-3 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-3 :** Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut mettre publiquement en garde les titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication contre les abus de position dominante ou contre les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence. Le cas échéant et après avis du Conseil de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut mettre en demeure les intéressés de faire cesser ces abus et pratiques, au besoin en leur demandant de procéder à des cessions d'actifs.

Les sanctions prévues à l'article 42-1 sont applicables si les intéressés ne se conforment pas, dans un délai fixé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et qui ne peut excéder un an, aux mises en demeure.

**Art. 15**

(Art. 42-4 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-4 :** L'autorisation peut être retirée, sans mise en demeure préalable, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction, et dans les modalités de financement.

**Art. 15**

(Art. 42-5 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-5 :** Dans tous les cas de manquements aux obligations incombant aux titulaires d'autorisations pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle, le Conseil supérieur peut ordonner l'insertion dans les programmes d'un communiqué dont il fixe les termes et les conditions de diffusion. Le refus du titulaire de se conformer à cette décision est passible d'une sanction pécuniaire.

**Art. 15**

(Art. 42-6 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-6 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :**

**Art. 42-6 : Le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction.**

**Art. 15**

(Art. 42-7 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :**

**Art. 42-7 : Les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont motivées. Elles sont notifiées au titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle et au ministre chargé de la communication.**

## Art. 15

(Art. 42-8 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-8 :** Les sanctions prévues aux 2°, 3°) et 4°) de l'article 42-1 ainsi que celles des articles 42-4 et 42-5 sont prononcées dans les conditions prévues au présent article.

Le vice-président du Conseil d'Etat désigne un membre de la juridiction administrative chargé d'instruire le dossier et d'établir un rapport. Le rapporteur peut présenter des observations orales. Il assiste au délibéré avec voix consultative.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel notifie les griefs et le rapport au titulaire de l'autorisation qui peut consulter le dossier et présenter ses observations écrites dans le délai d'un mois. En cas d'urgence, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut réduire ce délai sans pouvoir le fixer à moins de sept jours.

Le titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle est entendu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il peut se faire représenter. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer utilement à son information.

**Art. 15**

(Art. 42-9 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-9 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-9 :** Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

**Art. 15**

(Art. 42-10 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :

**Art. 42-10 :** Le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf lorsque le retrait est motivé par une atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la santé publiques. Il statue dans les trois mois.

**Art. 15**

(Art. 42-11 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Après le texte proposé par cet article pour l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

**Art. 42-11 :** En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

**Art. 15**

(Art. 42-12 de la loi du 30 septembre 1986)

**Amendement :** Après le texte proposé par cet article pour l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

**Art. 42-12 :** Le Conseil supérieur de l'audiovisuel saisit le Procureur de la République de toute infraction aux dispositions de la présente loi.

**Art. 17**

**Amendement :** Rédiger comme suit la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article :

Dans le même délai, une copie en est adressée au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et au dirigeant de droit ou de fait du service de communication audiovisuelle qui a commis l'infraction.

**Art. 17**

**Amendement :** Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Après le quatrième alinéa de l'article 78 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

**Art. 18**

**Amendement :** Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Pendant cette période, la Commission nationale de la communication et des libertés continue d'exercer les attributions qui lui ont été confiées par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi.



## Art. 18

**Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :**

Après la cessation de leurs fonctions, les membres de la Commission nationale de la communication et des libertés perçoivent pendant six mois une indemnité d'un montant égal à celle qui leur était allouée en qualité de membre de la Commission nationale de la communication et des libertés. Le versement de cette indemnité cesse si les intéressés reprennent une activité rémunérée, s'ils sont admis à la retraite, ou s'ils sont réintégrés dans leur corps d'origine. Il cesse également si les intéressés manquent aux obligations prévues à l'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi.

## Art. 19

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

Le premier Conseil supérieur de l'audiovisuel comprend trois membres nommés pour six ans, trois membres nommés pour quatre ans et trois membres nommés pour deux ans. Les membres nommés pour six ans le sont respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

La durée des mandats des autres membres du premier Conseil supérieur de l'audiovisuel est déterminée par tirage au sort, sans que les sièges pourvus par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes puissent être simultanément soumis à renouvellement.

Les nominations et les élections au premier Conseil supérieur de l'audiovisuel doivent avoir lieu dans un délai de trente jours à compter de la publication de la présente loi.

**Art. 20**

**Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 105 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 :**

**Les manquements aux obligations imposées par les décisions d'autorisations antérieures à la présente loi et commis postérieurement à sa publication sont passibles des sanctions prévues aux articles 42 à 42-10 de ladite loi.**

**Art. 21**

**Amendement : Au début de cet article, après les mots :**

**textes législatifs**

**insérer les mots :**

**et des textes pris pour leur application**