

# SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 septembre 1981.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radio-diffusion.*

Par M. Charles PASQUA,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, *vice-présidents* ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, *secrétaires* ; Bernard Barbier, Gilbert Bsumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Adolphe Chauvin, Roland Courteau, Auguste Cousin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozunnnet, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Padc, Soefo Makape Papilio, Claurics Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Souffret, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.

Voir le numéro :  
Sénat : 568 (1980-1981).

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	5
I. — La reconnaissance législative d'un droit nouveau : la liberté d'expression par vote radiophonique .....	5
— L'information de voisinage .....	6
— L'expression des minorités .....	6
II. — L'exercice du droit d'expression radiophonique se heurte à d'étroites limites physiques .....	7
— Comparaison avec la presse .....	7
— L'espace hertzien est réduit .....	7
III. — Conséquence : L'institution d'un régime d'autorisations .....	8
— L'urgence .....	9
— Le caractère provisoire du texte .....	9
— Le caractère expérimental du projet .....	9
<b>Les deux « garde-fous » contre l'arbitraire</b> .....	10
— La commission consultative .....	10
— Le cahier des charges .....	10
Le contrôle du Conseil d'Etat .....	11
. . .	
Examen des articles .....	13
Article premier. — Dispositions dérogatoires nouvelles introduites après l'article 3 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française .....	13
Art. 3-1. — Attributaires des autorisations d'émettre en radio privée - Conditions juridiques et techniques de délivrance des autorisations - Interdiction du cumul .	14
A. — Premier alinéa .....	14
1. Conditions techniques : les bandes de fréquence .....	14
2. Attributaires d'autorisations ou titulaires de dérogations .....	16
— Personnes physiques .....	16
— Personnes de droit privé .....	17
— Les radios municipales .....	17
B. — Deuxième alinéa : interdiction du cumul .....	19
Art. 3-2. — Règles relatives aux programmes et à la nationalité des attributaires d'autorisation .....	20
A. — Premier alinéa : les conditions de programmes et d'émissions .....	20
B. — Deuxième alinéa : conditions de nationalité des attributaires .....	22

	Pages
<b>Art. 3-3. — Autorité compétente pour la délivrance des autorisations - Commission consultative - Conditions restrictives liées à la planification des fréquences - Principe du pluralisme</b> .....	23
<b>A. — Premier alinéa : autorité compétente de délivrance des autorisations</b> .....	23
<b>B. — Deuxième alinéa : la commission consultative</b> .....	23
Nomination des membres par décret .....	23
Composition de la commission .....	23
a) la représentativité des associations .....	24
b) les autres membres de la commission .....	24
<b>C. — Troisième alinéa : contraintes de la planification des fréquences et expression du pluralisme</b> .....	25
<b>D. — Quatrième alinéa : le refus de dérogation est motivé</b> .....	26
<b>Art. 3-4. — Le cahier des charges</b> .....	26
— Les conditions techniques .....	27
— Le partage des ondes et le plan des fréquences .....	27
— Les fréquences réservées .....	28
— Les conditions de programme .....	28
— « L'objet principal » flottant ou la dérive d'identité .....	29
— La question des droits d'auteurs .....	29
— Le problème capital de la publicité .....	30
<b>Art. 3-5. — Le contrôle technique des radios locales privées par l'établissement public de diffusion</b> .....	33
<b>A. — Premier alinéa : le contrôle de diffusion</b> .....	33
<b>B. — Second alinéa : la prise en charge par T.D.F. des diffusions de stations locales privées</b> .....	34
— Le problème de la rétribution .....	34
— Les charges financières accrues pour T.D.F. ....	35
<b>Art. 3-6. — Régime précaire et révocable des autorisations</b> .....	35
— Précaire .....	35
— Révocable .....	36
<b>Art. 2. — Modification du dispositif pénal réprimant les atteintes au monopole</b> .....	37
<b>Conclusion</b> .....	40
<b>Tableau comparatif</b> .....	43
<b>Amendements présentés par la Commission</b> .....	49
<b>Annexe : Décret n° 78-379 du 20 mars 1978 portant application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972</b> .....	53

## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Défenseur traditionnel des libertés publiques, le Sénat ne peut qu'examiner d'un œil particulièrement sourcilleux le projet de loi sur les radios locales privées. Ce texte touche à deux libertés fondamentales :

- la liberté d'expression par la voie radiophonique,
- les libertés du commerce et de l'industrie.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au seul législateur de déterminer les conditions d'exercice et les limites de ces libertés.

### I. — LA RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE D'UN DROIT NOUVEAU : LA LIBERTÉ D'EXPRESSION PAR VOIE RADIOPHONIQUE

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

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

Pour défendre le monopole d'Etat violé par des « pirates » de plus en plus nombreux, le Gouvernement a fait voter la loi n° 78-787 du 28 juillet 1978 qui réprime les atteintes au monopole.

Les actions de police contre les radios pirates, l'inculpation de leurs animateurs ont causé une grande émotion. La crise actuelle montre qu'il est temps de reconnaître l'émergence d'un droit nouveau : la liberté d'expression par voie radiophonique.

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

### **L'information de voisinage.**

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

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

### **L'expression des minorités.**

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

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

## II. — L'EXERCICE DU DROIT D'EXPRESSION RADIO- PHONIQUE SE HEURTE A D'ÉTROITES LIMITES PHYSIQUES

Les ondes sont un bien rare.

### Comparaison avec la presse.

La liberté de la presse n'est pas réglementée par un régime d'autorisation. Aucune limite d'ordre *spatial* ne s'oppose à la création d'un journal nouveau et à son expansion maximum. Il appartient seulement au nouvel organe de presse de trouver ses lecteurs et de leur plaire.

### L'espace hertzien est réduit.

La liberté absolue accordée aux ondes est utopique. Prenons l'exemple de Paris. Cette zone de couverture ne permet qu'une quarantaine de stations titulaires d'une fréquence propre, alors que les candidats potentiels sont en nombre illimité. Actuellement, la bande utilisable est déjà saturée ; les stations se brouillent réciproquement. Celles qui disposent de moyens financiers importants peuvent se doter d'un outillage puissant. Elles s'imposent. La loi de la jungle est bien connue : les plus forts l'emporteront. Les premiers signes de cette évolution se voient déjà.

### III. — CONSÉQUENCE : L'INSTITUTION D'UN RÉGIME D'AUTORISATION

Tout le monde ne peut pas être admis à émettre. Il convient donc qu'une autorité choisisse entre les candidats. La conclusion s'impose d'elle-même. L'exercice du droit d'expression radiophonique doit être soumis à un régime d'autorisation.

Le Parlement doit donc être saisi, puisqu'il s'agit de poser les conditions d'exercice et les limites d'une liberté. Théoriquement, le texte qui nous est soumis doit donc fixer les conditions et limites au nom desquelles certains candidats seront acceptés et (surtout) d'autres écartés. Ce projet doit déterminer des critères.

Or, le texte dont nous débattons *ne détermine pas grand-chose*.

Résumant son jugement, votre Rapporteur se voit contraint de dire que le présent projet se réduit pratiquement à un *blanc-seing consenti à l'Exécutif*. Le Gouvernement nous demande de lui accorder carte blanche. La loi votée, le pouvoir aura en quelque sorte les mains libres. Pour le meilleur peut-être, ou peut-être pour le pire.

Votre Rapporteur ne cherche pas à faire quelque procès d'intention. Son rôle est seulement d'apprécier un dispositif juridique. La loi n'est pas faite pour le pouvoir en place. Les gouvernements passent, la loi demeure.

*Le Gouvernement n'est pas sans excuse* et votre Rapporteur reconnaîtra volontiers que la matière se prête mal à l'institution de principes et de critères précis. En outre, les critères peuvent avoir un effet trompeur.

Prenons le cas d'un candidat qui souhaite monter une station radiophonique privée. Sa demande sera accompagnée d'un certain nombre de variables : zone de service envisagée ; portée théorique de l'émetteur (hauteur d'antenne et puissance de rayonnement) ; câblage éventuel ; liaison hertzienne par câble entre le studio et l'émetteur ; style général de la station ; durée quotidienne du programme ; caractère original de la grille ; statut juridique de la station ; sources de financement envisagées ; taux de répartition entre la publicité nationale et locale ; etc.

Autant de variables, autant d'éléments qui peuvent fonder un choix. *Pour opposer un refus*, l'autorité compétente pourra invoquer tel ou tel élément ou les combiner entre eux. Sa liberté de manœuvre est d'autant plus grande que les variables sont plus nombreuses.

Pour restreindre le risque d'arbitraire, le législateur croira bien faire en multipliant les principes et les critères. Cette démarche est illusoire, dans la mesure où l'autorité pourra choisir dans une liste encore plus longue de prétextes et d'excuses.

Le dépôt du projet est justifié par trois raisons :

— *l'urgence*. L'anarchie est déjà sur les ondes. Les stations privées menacent à terme les émissions de service public. Le Gouvernement ne peut plus attendre, car il risque d'être bientôt placé devant le fait accompli ;

— *le caractère provisoire du texte*. Le projet actuel qui nous est soumis propose une *solution d'attente*. Nous savons tous que le Gouvernement a engagé une grande réflexion sur l'organisation future de la communication par l'ensemble des moyens audiovisuels, ondes, câbles, satellites, etc. Un tel projet requiert une concertation approfondie. Elle est en cours. Le texte futur ne sera pas prêt avant quelques mois et les décrets d'application prendront effet au plus tôt vers la fin de l'année prochaine ;

— *le caractère expérimental du projet*. Le Gouvernement ne nous demande pas de fixer une fois pour toutes le régime des radios privées, puisque tout sera remis en cause dès la fin de l'année prochaine. D'ici là, les avantages et les défauts des règles provisoires qui nous sont proposées pourront être examinés. Repentirs et approximations successives devraient permettre de dégager et de mettre au point les mécanismes les plus appropriés. Enfin, la grande charte de l'audiovisuel pourra prendre acte de l'expérience acquise.

Cela dit, le Gouvernement nous demande un blanc-seing. Pour faire quoi ? Nous ne le savons pas.

— Le Gouvernement se bornera-t-il à *légaliser l'existant* ? C'est bien l'espoir des stations qui s'installent actuellement, et « occupent le créneau » pour prendre rang. Comme les oiseaux qui chantent pour marquer leur territoire, elles se contentent parfois d'émettre de brefs messages sur une fréquence déterminée. Ces radios illégales espèrent bien que les autorisations seront délivrées, compte tenu de leur ancienneté sur les ondes. Les « pirates » veulent être reconnus et consacrés. Je veux dire que les stations qui actuellement violent la loi de 1972 recevraient une autorisation légale.

— Le Gouvernement peut faire aussi tout autre chose que de consacrer les pirates. Invoquant les contraintes techniques, il peut *endiguer et organiser l'actuelle anarchie* et considérer que les premiers occupants ne détiennent aucun droit prioritaire. Il peut vouloir remettre en cause les « situations acquises », mais nous ne savons pas au bénéfice de qui. Le nombre des candidats est déjà considérable.



— Le Gouvernement peut également se laisser aller à l'*arbitraire* et favoriser systématiquement ceux qui lui plaisent, au détriment des autres.

En fait, nous ne savons pas ce que compte faire le Gouvernement.

## LES DEUX GARDE-FOUS CONTRE L'ARBITRAIRE

Nous ne savons pas sur quels principes et quels critères se fondera l'autorité pour accorder ou refuser les dérogations. Le projet de loi ne prévoit que *deux garanties*.

### La commission consultative.

Avant d'accorder une dérogation, le Ministre de tutelle devra obligatoirement prendre l'*avis* d'une commission consultative. Malheureusement, nous ne savons quasiment rien de cette instance, sauf que ses membres sont nommés par décret et qu'elle est présidée par un magistrat du Conseil d'Etat. Nous savons seulement que cette commission comprendra, c'est bien le moins, des représentants des intéressés, c'est-à-dire les titulaires et les demandeurs de dérogation.

Nous n'en savons pas plus alors que le nombre de parties prenantes représentées et l'*équilibre* entre les tendances sont, bien entendu, une condition capitale d'*impartialité*.

### Le cahier des charges.

C'est la seconde garantie, mais nous n'en savons pratiquement rien non plus. La *Délégation parlementaire* a donné un avis favorable à un texte, mais ce n'est pas celui qui est soumis au Sénat. Celui dont nous débattons diffère du premier sur un point capital. En ma qualité de membre de la Délégation, j'avais, par le biais d'un membre de phrase — 7 mots exactement —, appris que la *publicité* serait autorisée. Nous n'en savons pas plus. De quelle importance aurait-elle été dans les ressources ? N'aurait-elle été qu'une recette accessoire ? Aurait-elle, au contraire, joué un rôle fondamental ? Quelle

part aurait été celle des autres financements ? Les radios privées auraient-elles pu faire appel au mécénat — dont on sait qu'il s'exerce parfois à visage découvert, mais qu'il lui est facile aussi d'être occulte ? Les *partis politiques* auraient-ils eu le droit de subventionner les radios privées ? Le poids des intérêts économiques, l'influence des « groupes de pression » auraient-ils été freinés par des clauses restrictives spéciales ? Les cahiers des charges auraient-ils empêché les prises de contrôle détournées, en interdisant, dans la mesure du possible, la pratique du « prête-nom » ?

La Délégation parlementaire n'en savait rien ; et maintenant nous en savons encore moins, dans la mesure où nous ne savons pas si le Gouvernement est pour ou contre le financement, au moins partiel, des radios privées par la publicité. L'exécutif nous demande d'avoir confiance dans sa sagesse, et nous promet qu'il rédigera au mieux le cahier des charges.

## LE CONTROLE DU CONSEIL D'ÉTAT

La seule garantie contre les risques d'arbitraire est le contrôle de la juridiction administrative. Les candidats désireux d'ouvrir une station de radio ne sont pas démunis contre le favoritisme ou les exclusions systématiques.

Ils disposeront des *recours* habituels. Les arrêtés ou les refus seront soumis à la *censure des tribunaux administratifs*, et le Conseil d'Etat, juge en dernier ressort, vérifiera si les décisions respectent la loi et les principes posés par le législateur.

Malheureusement, ce *contrôle a ses limites traditionnelles* qui sont d'importance. Le Conseil d'Etat annulera sûrement les excès de pouvoir manifestes correspondant à des violations évidentes de principe, les erreurs flagrantes commises par l'autorité administrative, mais il existe une marge de décision où le Conseil d'Etat considère que le Ministre dispose d'un pouvoir de libre appréciation.

C'est la raison pour laquelle le contrôle par la juridiction administrative n'est une garantie sérieuse, que si le législateur a montré de la manière la plus précise les limites posées à l'appréciation de l'exécutif.

Deux méthodes.

— La première :

Le législateur peut emprunter la démarche qui consiste à dire que les **refus de dérogation ne peuvent être fondés que sur tel ou tel**

*critère*, mais il faut bien voir que plus elle comportera de critères, plus la loi augmentera la marge de manœuvre du Gouvernement.

— La seconde consiste à poser que les **autorisations** ne peuvent être accordées *que si elles respectent telle et telle condition*, selon tel et tel critère.

Plus le texte comportera de critères, mieux il mettra le Conseil d'Etat en mesure de vérifier si la décision n'est pas entachée d'arbitraire et d'excès de pouvoir.

N'oublions pas que les autorisations seront en nombre très limité. Par contre, les refus seront multiples. Ce sont donc les *autorisations* qui — à priori suspectes — doivent être surveillées.

Il convient donc d'*amender* le texte pour mettre le Conseil d'Etat en mesure de *moraliser*, s'il est nécessaire, la politique des autorités de tutelle.

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### Article premier.

#### DISPOSITIONS DÉROGATOIRES NOUVELLES INTRODUITES APRÈS L'ARTICLE 3 DE LA LOI N° 72-553 DU 3 JUILLET 1972 PORTANT STATUT DE LA RADIODIFFUSION TÉLÉVISION FRANÇAISE

Maintenu en vigueur par l'article 34 de la loi n° 74-696 du 7 août 1974, l'article 2 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion télévision française dispose :

« Art. 2. — Le service public national de la radiodiffusion télévision française est un monopole d'Etat. Il a pour objet, sur tout le territoire de la République :

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

Le service public de la radiodiffusion télévision française est organisé en monopole. Ce monopole souffre un nombre limité — exactement quatre — de dérogations énumérées à l'article 3.

« Art. 3. — Des dérogations au monopole défini à l'article 2 peuvent être accordées, dans des conditions déterminées par décret :

1. pour la diffusion de programmes à des publics déterminés, étant précisé que les programmes intéressant l'éducation et la formation pourront être définis par les ministères compétents dans ce domaine ;
2. pour la diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées ;
3. pour des expériences de recherche scientifique ;
4. dans l'intérêt de la Défense nationale ou de la sécurité publique.

Dans les cas prévus aux 1, 2 et 3 ci-dessus, les dérogations sont précaires et révocables. »

Si nos renseignements sont exacts, le Gouvernement devait d'abord rédiger un avant-projet particulièrement succinct dont le *premier article* se bornait, sans plus, à introduire une *cinquième dérogation au monopole*. La constitutionnalité d'un tel texte apparaissait douteuse, puisque dans un domaine des libertés publiques, le législateur n'était pas invité à poser lui-même les conditions d'exercice.

Le présent projet est nettement plus long. Son *article premier* ne se présente pas comme le simple énoncé d'une cinquième catégorie de dérogation. Le texte développe les caractères constitutifs de cette catégorie et les conditions de son régime, dans une succession de *six articles* numérotés de 3-1 à 3-6. Votre Rapporteur en examinera successivement les dispositions.

### Article 3-1.

#### ATTRIBUTAIRES DES AUTORISATIONS D'ÉMETTRE EN RADIO PRIVÉE CONDITIONS JURIDIQUES ET TECHNIQUES DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS INTERDICTION DU CUMUL

#### A. — PREMIER ALINÉA

##### 1. CONDITIONS TECHNIQUES : LES BANDES DE FRÉQUENCE

Bien que ce point n'apparaisse qu'à la fin de l'alinéa, nous commencerons par évoquer les conditions techniques. Le projet de loi n'autorise la diffusion de programmes privés qu'en *radioàiffusion sonore* et uniquement sur la *bande de modulation de fréquence* (dite « bande FM »). Qu'est-ce que cela veut dire ?

— Les *stations privées de télévision* sont exclues. Aucune dérogation au monopole d'Etat n'est autorisée dans ce domaine.

— Les stations privées ne fonctionneront qu'en *modulation de fréquence*. Cela veut dire que les autres modes d'émissions et bandes continuent d'être réservés au monopole d'Etat.

S'agit-il d'une restriction à la liberté d'expression radiophonique ? Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'en est rien. On observera d'ailleurs que les radios pirates ne se sont installées que sur la bande FM. Il y a là deux raisons. C'est seulement sur cette bande que les équipements sont d'un coût modéré parce que leur

technique est relativement simple. Le prix d'un émetteur FM commence très bas, à 2.000 F. Il s'agit là bien sûr d'un matériel peu fiable et de portée très réduite ; mais c'est à partir d'émetteurs de ce type que les premières radios pirates ont commencé à rayonner. Le prix d'un équipement sérieux dont la fréquence ne dévie pas et dont la portée dépasse la dizaine de kilomètres s'établit autour de 50.000 F. Votre Rapporteur ne donne là qu'une indication d'ordre de grandeur.

Deuxième raison favorable à la bande FM : c'est une bande dégagée des émissions internationales, car la *portée* des ondes est faible. Il se trouve en outre, et c'est heureux, que la bande FM assure le meilleur confort d'écoute pour la musique. C'est bien sûr la raison pour laquelle Radio France a des stations FM.

#### *Précisions techniques.*

La bande de modulation de fréquence s'étend de 87,5 MHz à 108 MHz (mégahertz). En France, les fréquences qui s'étendent de 101 à 108 MHz ne sont pas disponibles pour les radios privées, car elles sont mises à la disposition de la Défense nationale pour les liaisons mobiles de l'armée. En fait, les militaires se servent très peu de cet espace réservé.

Les normes d'utilisation des fréquences résultent de décisions prises par un organe technique spécialisé : l'*Union internationale des télécommunications* (U.I.T.) dont les conférences internationales et les conférences régionales procèdent au partage des ondes. Depuis quelques années, l'U.I.T. recommande la libération dans tous les pays de la bande 101/108 MHz. Pourquoi ? C'est que la bande FM étant étroite et difficile à partager, il faut donc au maximum l'élargir. Si nos renseignements sont exacts, le ministère de la Défense nationale serait disposé à libérer la bande 101/104 et se réserverait les 104/108.

#### *Autres liaisons hertziennes de service public : les « émissions autorisées ».*

Seule la Défense nationale use des fréquences FM : les autres « émissions autorisées » de service public se propageant sur ondes courtes. Les bénéficiaires en sont : les services de *police* et de *gendarmerie*, les *aéroports*, les *hôpitaux*, certains *médecins*, les *radios taxis* et aussi la Défense nationale.

Ces bénéficiaires d'émissions autorisées de service public émettent sur *ondes courtes à faible puissance*. On sait que les ondes courtes sont celles qui ont le plus grand pouvoir de pénétration et la plus large portée. Radio France Internationale émet sur ondes courtes pour toucher les pays lointains. Il n'y a cependant aucun risque

d'interférence, car les émissions autorisées de service public sont à faible puissance ; dans ce cas leur portée est extrêmement limitée.

*Le nombre maximum de stations sur une zone donnée est très limité.*

La bande FM n'est pas extensible. Rappelons que la Modulation de Fréquence correspond à une onde qui se propage à peu près comme un rayon lumineux. Elle va tout droit, se heurte aux obstacles tels qu'immeubles, forêts, montagnes ; elle s'arrête à la courbure de la terre. Dans des conditions normales de propagation, la Modulation de Fréquence va jusqu'à une centaine de kilomètres seulement. Radio France utilise des réémetteurs pour couvrir l'ensemble du territoire.

Bien que le thème fasse parfois l'objet de controverses, il semble que selon les normes internationales, on pourrait placer entre 87,5 et 109 MHz 42 stations. Chaque station doit disposer d'un espace de 300 kHz pour émettre dans de bonnes conditions. *Une bande de 1 MHz permet de placer un peu plus de trois radios.*

On voit pourquoi nous disions que les ondes sont un bien rare.

*Radios de quartier ou de village et fréquences partagées.*

Si mes renseignements sont exacts, le ministre des P.T.T. aurait déclaré que placer sur la bande FM 60 émetteurs dans la région parisienne relève de l'utopie. C'est sûrement exact si les émetteurs sont puissants et d'une portée de 30 kilomètres. Toutefois, *les demandeurs de radios privées n'ont pas tous l'intention d'utiliser un émetteur puissant.* Certains d'entre eux souhaitent seulement animer des *petites radios de quartier ou de village.* Il est techniquement possible dans ce cas que trois, quatre ou cinq stations de faible puissance se partagent la même fréquence, à condition d'être distantes de quelques kilomètres les unes des autres.

Je prends un exemple. Quatre petites stations de faible puissance pourraient très bien fonctionner autour de Paris dans la proche banlieue en utilisant le système dit des « *fréquences partagées* », solution technique fort connue de l'Union internationale des télécommunications.

## 2. ATTRIBUTAIRES D'AUTORISATIONS OU TITULAIRES DE DÉROGATIONS

Le texte dispose que les dérogations ne peuvent être accordées, c'est-à-dire les autorisations délivrées, qu'à des *personnes physiques* ou *morales de droit privé.*

— Personnes physiques, l'expression se passe de commentaires.

— Personnes morales de droit privé. La rédaction use d'une « formule ouverte » qui peut viser aussi bien les sociétés anonymes, les S.A.R.L., les sociétés d'économie mixte, les coopératives et les associations de la loi de 1901.

Pour ces dernières, il est à observer que leurs statuts pourraient être prochainement réformés.

La diversité de statut des titulaires peut poser quelques problèmes, car les obligations qui pèsent sur eux (en application de leurs statuts) diffèrent du tout au tout, suivant qu'il s'agit d'une société anonyme régie par des dispositions très précises ou d'une association dont les règles sont extrêmement souples.

La société anonyme est tenue à une grande rigueur comptable que garantit l'institution du commissaire au compte. Les responsabilités pécuniaires sont clairement désignées. La S.A.R.L. a des règles plus simples. Elle n'est pas obligée en particulier de publier des comptes. Quant à l'association, loi de 1901, elle n'est même pas tenue d'établir une comptabilité. La principale obligation qui pèse sur elle est de ne pas avoir de but lucratif. Il n'est pas sûr que cette obligation légale ne soit pas tournée dans certains cas. Il n'est pas sans exemple que certains présidents d'association bénéficient de rémunérations exceptionnelles, qui laissent planer quelques doutes sur le but associatif réel.

### *Les radios municipales.*

Lu au pied de la lettre, le présent projet n'autorise pas les radios municipales. Du moins il ne les autorise pas *directement*. Pour quelle raison de principe ?

Il semble que le Ministre ne soit pas favorable aux radios municipales ; du moins c'est ce que votre Rapporteur a cru comprendre, lors de l'audition du Ministre devant la Délégation parlementaire tout d'abord, ensuite devant la commission des Affaires culturelles.

En outre, s'ils avaient voulu viser le cas des radios municipales, les rédacteurs du texte auraient dû, corrélativement, régler le cas des conseils régionaux, ainsi que celui des établissements publics régionaux. Sans doute y répugnaient-ils.

Mais il ne faut pas se cacher derrière les *apparences*.

Nous observerons tout d'abord que sans être directement autorisées, ces radios ne sont pas interdites, puisque les *municipalités* ne se voient pas privées du droit de *subventionner* des radios privées.

D'ailleurs écoutons les ondes. De telles radios municipales existent déjà et certaines sont fort près de la majorité actuelle. Nombre de projets se préparent. Très prochainement, d'autres radios



municipales vont voir le jour. Il n'est pas sûr que toutes les municipalités annoncent la couleur et placent l'émetteur dans un local municipal. Elles susciteront une *association qui servira de paravent* et qui touchera l'essentiel de ses ressources de l'assemblée communale.

*Le présent projet a, au moins théoriquement, une inspiration libérale. Il ouvre les ondes à l'initiative privée. Il entend répondre à un besoin nouveau en créant un droit nouveau. Il prend acte de ce besoin en considérant les faits. Actuellement, nombre de radios privées sont tolérées, quoique illégales. Le présent projet s'efforce d'accorder le fait et le droit.*

*Pourquoi ne reconnaît-il pas la réalité des radios municipales ?*

S'opposer juridiquement à leur existence est tout à fait paradoxal dans un temps où le Gouvernement lui-même fait examiner un texte sur la *décentralisation*. Il est *contradictoire*, sinon absurde, de vouloir, d'une part, *augmenter les pouvoirs* et responsabilités des collectivités locales et d'autre part leur *interdire toute initiative dans le domaine radiophonique*. « Donner et retenir ne vaut ! »

Soucieuse des pouvoirs locaux, notre Assemblée ne peut qu'être favorable à l'existence *légitime* (et *non camouflée*) des radios municipales.

Il importe d'autant plus de substituer, à une *tolérance officieuse*, un régime franchement légal, qu'un droit officiel peut être *aménagé*. Or, les radios municipales ne doivent être autorisées que moyennant *trois conditions* :

a) la *publicité doit leur être interdite*. Pourquoi ? Parce que, tout d'abord, ces radios seront assurées d'un financement régulier et relativement important.

Elles bénéficieront inévitablement de ce que l'on pourrait appeler une rente de situation ou une position dominante. Les agences de publicité auront tendance à s'adresser de préférence aux radios municipales, ne serait-ce que pour ne pas s'aliéner le maire. Les radios municipales seront donc en mesure d'assécher tout le marché publicitaire possible.

b) les émissions doivent correspondre à de la *radiodiffusion de service*. Les programmes doivent comporter de nombreuses informations locales.

c) la radio municipale doit être *pluraliste*, c'est-à-dire qu'elle doit *favoriser l'expression de tous les courants de pensées*, qu'ils soient politiques, philosophiques, religieux ou autres.

Les cahiers des charges devront prévoir certaines clauses quantitatives précises, favorisant ce pluralisme, qui rendront obligatoires des

pourcentages du temps d'antenne en « tribune libre », réservées (à tour de rôle ou en durée partagée) aux diverses familles ou groupes politiques et philosophiques de la Nation.

Il est, en outre, indispensable que le cahier des charges de telles radios organisent le *droit de réponse* et, durant les *campagnes électorales*, l'*égalité du temps d'antenne* entre les partis.

## B. — DEUXIÈME ALINÉA : INTERDICTION DU CUMUL

La même personne physique ou morale ne pourra être titulaire de plus d'une dérogation, ni exercer une fonction de direction, de gestion ou de conseil dans plus d'un organisme titulaire d'une dérogation. Cette disposition s'inspire du même principe qui avait guidé l'*ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française*, dont l'article 9 est, pour ainsi dire, adapté au cas des radios privées.

### Quel est l'*objectif* ?

L'*objectif* de cet alinéa est d'*empêcher les coalitions d'intérêts*, qu'ils soient économiques ou politiques. Il s'agit d'*empêcher la constitution de réseaux appartenant au même propriétaire*. L'*ordonnance* de 1944 sur la presse se proposait également de lutter contre les tendances économiques naturelles. Elle a complètement échoué et l'*exemple d'une presse soumise à une concentration croissante* ne peut que nous rendre sceptique devant le second alinéa de l'article 3-1. La pratique du *prête-nom* ne date pas d'hier.

Le texte offre cependant une *garantie*. Les radios privées relèveront de par la loi d'un *régime d'autorisations révocables*. L'*autorité* chargée de renouveler la dérogation pourra vérifier le degré d'autonomie de la station et détecter des influences plus ou moins occultes.

Bien que cela ne soit pas formellement prévu par le texte, il convient que la *commission consultative instituée à l'article 3-3* donne son avis sur les renouvellements d'autorisations.

S'il apparaît évident que la station n'est que l'*élément d'un monopole camouflé*, il appartiendra à la *commission consultative* de proposer au Ministre de *révoquer*, dans les *conditions prévues à l'article 3-6*, l'autorisation d'émettre.

Est-il possible de faire plus pour empêcher les grandes opérations commerciales ?

Deux moyens se présentaient :

a) Le premier aurait été de régler le contenu des programmes. Le projet ne s'est pas engagé dans une direction qui eût été nettement anti-libérale.

b) Le second moyen est de *limiter le rayon d'action de chaque radio privée.*

La meilleure façon d'empêcher les coalitions et les monopoles est de *fixer l'échelle* de chaque station dans ses dimensions aussi bien géographiques qu'économiques. Couvrir la France de petites radios privées, c'est encore le meilleur moyen de *multiplier les voix indépendantes*. La pluralité est, en quelque sorte par définition, favorable au pluralisme.



Votre Commission a *amendé* cet article pour modifier la *présentation* du projet et pour autoriser les radios *municipales*.

### Article 3-2.

#### RÈGLES RELATIVES AUX PROGRAMMES ET A LA NATIONALITÉ DES ATTRIBUTAIRES D'AUTORISATION

##### A. — PREMIER ALINÉA : LES CONDITIONS DE PROGRAMMES ET D'ÉMISSIONS

Cet alinéa a *deux objectifs* :

— Le premier est d'éviter que les stations ne *bloquent* des fréquences *sans les utiliser réellement*. Certaines stations pourraient être tentées de diffuser de la publicité commerciale et pour le reste du programme, de faire passer une bande de magnétophone en boucle fermée. C'est pourquoi l'alinéa pose une obligation : chaque radio doit diffuser un *programme propre*. Cette disposition interdira aux stations d'émettre des programmes pré-enregistrés achetés à quelque officine publicitaire.

— Le deuxième objectif est *d'empêcher les coalitions d'intérêt et la constitution de réseaux de stations*. Deux moyens de constituer des réseaux :

• le premier est de relier les émetteurs. Au lieu de 10 stations différentes, on a 10 émetteurs qui diffusent le même programme ;

• autre moyen de constituer un réseau : les mêmes cassettes circulent entre les émetteurs qui les diffusent simultanément à la même heure ou tout simplement en programmation décalée.

Que veut dire l'expression « programme propre » ? Observons d'abord que *programmation ne signifie pas fabrication*. Il est évident qu'une station privée n'aurait pas les moyens de fabriquer toutes ses émissions, pensons simplement au cas d'un opéra. Programmation signifie *décision* de diffuser tel produit à tel moment de la journée. L'ensemble de ces choix constitue une *grille des programmes*.

Contre les deux moyens que nous avons dits, le projet de loi exige que chaque station ait sa grille *personnelle*, dont l'originalité marque son identité propre.

*Conditions techniques : le diamètre maximum de 60 km.*

Cet alinéa dispose que chaque radio locale privée aura sa *zone de couverture* propre dont le diamètre ne peut excéder 60 km, étant entendu que le point le plus éloigné de cette zone, situé donc à 30 km de l'émetteur, jouisse encore d'un bon confort d'écoute.

On observera que le nombre exprimant cette grandeur (30 km) est la *seule précision chiffrée* qui figure dans la loi : la portée maximale d'une station privée a fait l'objet de longues discussions. C'est une sécurité pour les radios privées que la fixation de cette portée maximale n'ait pas été renvoyée à un décret.

Une *précision technique*. Quelle doit être la puissance d'un émetteur pour couvrir cette zone de 30 km de rayon ? Le vocabulaire des spécialistes comporte une expression fondamentale, la « *portée théorique* » d'un émetteur. Ce mot désigne le couple formé par deux notions, la *hauteur d'antenne* et la *puissance de l'émetteur*. En effet, la zone couverte ne dépend pas seulement de la puissance, mais également de l'altitude d'où partent les ondes.

Soit, un émetteur qui rayonne à 10 m du sol avec puissance de 300 watts. Situé trois fois plus haut, à 30 m, il n'a plus besoin que d'une puissance trois fois moindre.

Le premier alinéa de l'article 3-2 énumère donc les critères sur lesquels se fonderont les autorités chargées de délivrer des dérogations.

#### CRITÈRES DÉTERMINANT LA ZONE DE COUVERTURE THÉORIQUE

Il est évident que toutes les radios privées ne vont pas demander à couvrir une zone de 30 kilomètres de rayon. Certaines ne se veulent que des radios de village ou de quartier. Les radios en zone rurale n'ont pas les mêmes ambitions, suivant qu'elles sont en plaine ou

en montagne. Les *projets* de radios seront caractérisés par des *variables* qui sont *géographiques, démographiques, économiques et culturelles*. Il est nécessaire que ces variables soient prises en compte dans la détermination de la zone de couverture.

Cela dit, nous sommes obligés de faire totalement confiance au Gouvernement, qui pourra faire ce qu'il veut. Même s'il est de la meilleure foi du monde, il aura beaucoup de mal à trier entre les demandes et à déterminer des zones de couverture convenables, permettant de satisfaire le maximum de demandes dans le pluralisme des tendances.

Les optimistes n'ont pas toujours raison. Un Ministre de mauvaise foi n'aura qu'à puiser dans la liste des caractéristiques énumérées (c'est-à-dire la géographie, la démographie, l'économie et la culture) pour fonder ses refus ou imposer des zones de couverture insupportables.

#### B. — DEUXIÈME ALINÉA : CONDITIONS DE NATIONALITÉ DES ATTRIBUTAIRES

Le droit à bénéficier d'une autorisation n'est ouvert qu'aux *nationaux français* (cela va de soi) et aux *ressortissants des Etats de la Communauté économique européenne*. Le droit communautaire exige que nous offrions les mêmes droits aux ressortissants des Etats du Marché commun. Il n'y a rien là que de tout à fait normal.

Votre Rapporteur s'est inquiété, peut-être à tort, d'un point sur lequel il a interrogé d'ailleurs le Ministre qui a promis de consulter les experts. Prenons le cas d'un ressortissant d'Etat du Marché commun qui fasse acte de candidature pour une dérogation. La loi française va s'appliquer, mais il n'est pas impossible qu'il y ait une incompatibilité entre un droit communautaire d'esprit très libéral et un droit national qui, dans la présente loi, est très restrictif. (Il semble qu'un cas de ce genre va bientôt se produire au sujet des établissements bancaires. Certains étrangers seront placés en France dans une situation plus favorable que les Français eux-mêmes.)

Il s'agit là d'une hypothèse qui ne sera peut-être jamais vérifiée.



Votre Commission a *amendé* cet article, dont la majeure partie des dispositions sont transférées à l'article 3-1 (nationalité des titulaires) et à l'article 3-3 (obligations relatives aux diffusions et aux programmes).

### Article 3-3.

**AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR LA DÉLIVRANCE  
DES AUTORISATIONS  
COMMISSION CONSULTATIVE  
CONDITIONS RESTRICTIVES  
LIÉES A LA PLANIFICATION DES FRÉQUENCES  
PRINCIPE DU PLURALISME**

#### A. — PREMIER ALINÉA : AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS

Le projet dispose que les dérogations sont délivrées par le *Premier ministre* ou par le *Ministre délégué par lui à cet effet*. Il est juridiquement logique qu'une dérogation à un *monopole d'Etat* soit délivrée au nom de l'Etat par le *Ministre de tutelle* qui, en l'occurrence, c'est-à-dire aux termes de la loi de 1974, est le Premier ministre ou le Ministre délégué.

#### B. — DEUXIÈME ALINÉA : LA COMMISSION CONSULTATIVE

Nous avons dit que c'était l'un des deux garde-fous posés par le projet contre les risques d'arbitraire. Bien faible garde-fou en vérité ! Nous observerons que, selon l'usage, la commission n'est que *consultative*. Le Ministre fera ce qu'il voudra.

Cette commission est *présidée* par un *membre du Conseil d'Etat*. Votre Rapporteur ne peut qu'approuver le principe d'une telle présidence.

#### NOMINATION DES MEMBRES PAR DÉCRET

Ce point n'est pas très rassurant, dans la mesure où le choix des membres appartient à l'exécutif, qui peut très bien, en nommant telle personne plutôt que telle autre, s'assurer discrètement de la docilité de la commission.

#### COMPOSITION DE LA COMMISSION

Cette composition est capitale. Malheureusement, nous n'en savons quasiment rien sauf, c'est bien le moins, qu'elle comprendra des représentants « des associations représentatives », des demandeurs et titulaires de dérogation. Là encore, il faudrait faire confiance au Gouvernement pour composer la commission d'une manière judicieuse. Deux problèmes se posent :

a) *La représentativité des associations.*

Il existe déjà au moins cinq associations ou fédérations, qui ont quelque peu tendance à se contester réciproquement. On murmure même que l'une d'entre elles serait peut-être l'émanation du pouvoir en place ou, du moins, serait regardée d'un œil plus favorable que les autres. Toutes les associations actuelles seront-elles jugées représentatives ? Ne s'en créera-t-il pas d'autres ? Lorsque des demandeurs de dérogation n'auront pas obtenu satisfaction, ils auront tendance à se regrouper et à former de nouvelles associations de demandeurs. A partir de quel nombre d'adhérents sera-t-elle jugée représentative ? La commission consultative comprendra-t-elle au moins un membre de toutes les associations ? Nous n'en savons absolument rien.

b) *Les autres membres de la commission.*

Comment composer une commission qui soit à la fois compétente et impartiale ? Ce n'est pas facile.

— Il importe évidemment qu'il y ait des *représentants de l'Etat*, désignés par exemple par le Premier ministre, le ministre de la Communication, le ministre de la Culture ou le ministre des P.T.T.

— Il y aura sûrement au moins un *technicien de T.D.F.* Le fait que les représentants de l'Etat soient majoritaires ou non est important.

— Cédant à une fausse évidence, le Gouvernement mettra peut-être dans la commission consultative des représentants des *sociétés de programme* de service public. Il faut bien voir qu'en fait il s'agit là d'organismes concurrents des radios privées et qui auront nécessairement tendance à « veiller sur leur chasse gardée ».

— *La presse* demandera à être représentée. C'est normal puisqu'il s'agit de communication et que les radios privées prendront une part du marché publicitaire indispensable à la survie des journaux. Nous ne devons pas nous dissimuler que la presse ne sera pas favorable aux radios privées, sauf pour ses propres projets de stations.

— *La commission consultative doit comporter des parlementaires.* L'expérience des *tables rondes* où ils sont invités, montre que leur présence détend l'atmosphère, car ils sont des arbitres naturels entre les intérêts divergents. Il convient d'en mettre quatre pour assurer une représentation *paritaire* des deux assemblées, ainsi que de la majorité et de l'opposition.

— Il importe que la commission comprenne des *magistrats*, parce qu'indépendants des intérêts économiques et politiques ; sans compter que leur expérience de juristes sera précieuse.

— L'expérience montre qu'une commission consultative du type de celle que nous examinons a tout à gagner à la présence de *personnalités* choisies, selon la formule consacrée, « en raison de leur compétence ». Ces personnalités tiennent en général à rester au-dessus de la mêlée et sont, plus que d'autres, soucieuses de libéralisme.

— L'idéal ou la logique voudrait que figurent dans cette commission des *représentants des usagers*. Malheureusement, la représentativité de leurs associations pourrait toujours être contestée. Les associations de consommateurs pourraient offrir une autre solution. La commission pourrait comprendre un membre du Bureau national qui les rassemble.

### C. — TROISIÈME ALINÉA : CONTRAINTES DE LA PLANIFICATION DES FRÉQUENCES ET EXPRESSION DU PLURALISME

Cet alinéa rassemble des dispositions qui ont un objet totalement différent. La première phrase rappelle l'existence du *domaine réservé des fréquences de service public*, qu'elles soient celles du monopole ou des autres « émissions autorisées » dont nous avons parlé. Ces dispositions évidentes n'appellent pas de commentaires, sauf si elles dissimulaient (ce que nous ne voulons pas croire) un prétexte pour écarter certains projets. C'est ainsi par exemple que la qualité de réception des ondes de Radio France n'exige pas que ces fréquences soient entourées d'une bande interdite déraisonnablement étendue. On peut penser qu'un refus fondé sur un moyen manifestement spécieux serait censuré par le Conseil d'Etat.

#### DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS ET RESPECT DU PRINCIPE DE PLURALISME

Au détour d'un alinéa apparaît le seul *principe* qui puisse guider le choix de l'autorité compétente. C'est d'ailleurs le principe qui devrait inspirer tout le projet, puisqu'il correspond à sa raison d'être. Le texte dit : *Il est tenu compte autant que possible de l'expression des diverses tendances de pensée dans chaque zone considérée.*

A notre sens, cela veut dire deux choses :

— Lorsque dans une zone considérée, *une seule radio privée* émet, cette station doit, dans son programme, permettre l'expression du pluralisme de tendances, ce qui implique des clauses spéciales d'*obligations* dans le *Cahier des charges*, minimum de durée d'antenne ouverte, etc.



— Mais on peut penser que le cas sera rare et que les demandes de dérogation afflueront ; le problème sera moins d'assurer le pluralisme sur une seule antenne que de choisir, en fonction du pluralisme, entre plusieurs centaines de demandes.

— *Un choix pluraliste.*

Il est sûrement difficile de dire l'idéal. Par contre, il est aisé de dire ce qu'il n'est pas. Imaginons un cas extrême : 40 stations peuvent techniquement émettre sur une zone considérée. Sur 40 autorisations, 30 sont accordées à des stations qui relèvent d'une seule et même philosophie politique. Or, il n'apparaît pas qu'un parti politique soit suivi en France des trois quarts de l'opinion. Il est évident que l'autorité compétente n'aurait pas, dans la zone considérée, respecté la règle du pluralisme.

*C'est sur ce point que le Conseil d'Etat sera sans doute appelé à jouer un rôle déterminant, suivant que ses arrêts laisseront ou non une grande marge d'appréciation et d'opportunité à l'exécutif.*

D. — QUATRIÈME ALINÉA :  
LE REFUS DE DÉROGATION EST MOTIVÉ

Cette disposition apparaît indispensable au sérieux de la loi. On ne peut que l'approuver.



Votre Commission a *amendé* cet article dont, en outre, une partie des dispositions est, par un amendement précédent, transférée à l'article 3-2 (motivation des refus de dérogations, avis et composition de la commission consultative).

**Article 3-4.**

**LE CAHIER DES CHARGES**

L'article 3-4 dispose que la décision de dérogation est assortie d'un cahier des charges fixant notamment les caractéristiques techniques des émissions et leur objet principal.

C'est tout. Ce n'est pas grand-chose. C'est même très peu.

Sur le principe d'un cahier des charges, votre Rapporteur ne peut que se déclarer d'accord puisque — c'est indispensable — chaque

station de radio privée devra respecter des conditions qui lui seront propres.

— *Les conditions techniques.*

— Il est évident que la radio privée devra s'engager à ne pas dépasser la *zone de couverture* qu'elle déclare ambitionner ou (si cette ambition est trop vaste) la couverture, compatible avec les autres stations implantées dans la même zone qui lui sera prescrite.

— La station doit également s'engager à s'en tenir à la *fréquence* qui lui est échue, ce qui implique deux conditions.

a) qu'elle ne cherche pas à empiéter sur la fréquence des autres ;

b) qu'elle use d'un *matériel* sérieux et *fiable* dont les fréquences ne « dérivent » pas.

Ces conditions sont liées aux *normes techniques* de l'équipement. Il faut bien qu'une convention ou un cahier des charges détermine la *portée théorique* de l'émetteur, c'est-à-dire la hauteur de l'antenne et la puissance d'émission.

La fixation de ces conditions purement techniques est moins simple qu'il n'y paraît. Qui déterminera les normes techniques telles par exemple que le degré de « fiabilité » de l'appareil ? Ce ne peut être, sous l'autorité du Ministre de tutelle, que l'*établissement public de diffusion*. T.D.F. sera bientôt appelé à dresser la liste des appareils qu'il *homologue*, ce qui revient à interdire l'emploi de tous les autres. Pour une large part, l'homologation d'un matériel dépend de critères *quantitatifs et objectifs* qui ne se prêtent pas à la controverse.

Malheureusement, une décision d'homologation peut s'inspirer de motifs moins nets. On murmure déjà que T.D.F. aurait ses favoris, ceux auxquels il est lié par des marchés traditionnels. On sait aussi que les matériels italiens (abondamment répandus), ont toutes chances de rencontrer l'hostilité de T.D.F. Il est vrai que les utilisateurs eux-mêmes ne s'en montrent pas totalement satisfaits.

## LE PARTAGE DES ONDES ET LE PLAN DE FRÉQUENCE

— *L'intervalle minimum des fréquences.*

Quel est le *nombre maximum* des stations qui peuvent émettre sur une zone considérée ? Le problème est loin d'être simple. Nous l'avons déjà évoqué. Pour ne pas se brouiller réciproquement, deux stations doivent émettre sur des fréquences *que séparent au minimum 300 kHz*. Si nos renseignements sont exacts, c'est l'intervalle recommandé par l'Union internationale des télécommunications. (Il sem-

blerait toutefois que T.D.F. serait favorable à un « pas » un peu plus large : 40 kHz.) C'est dire qu'entre 87,5 et 100 MHz, il n'y a place que pour une quarantaine de radios.

Nous avons évoqué cependant le cas des stations à *faible portée*, les radios de villages ou de quartiers qui peuvent fonctionner en fréquence partagée, à la condition d'être éloignées l'une de l'autre de quelques kilomètres.

Pour plus de sécurité, T.D.F. pourrait partager la bande 87,5/100 en *deux secteurs* attribués pour l'un aux stations émettant jusqu'à 30 kilomètres, et pour l'autre aux radios moins ambitieuses. Dans ces conditions, l'émission des postes puissants ne nuirait pas à celle des petites stations.

### LES FRÉQUENCES RÉSERVÉES

Le problème n'est pas seulement de partager les fréquences entre les stations locales privées. Il est en outre de conserver certaines fréquences pour les radios de *service public*. (C'est ainsi qu'à Paris, quatre fréquences sont réservées à Radio France, France Culture, France Musique, France Inter et FIP.) Mais Radio France va bientôt avoir besoin de fréquences supplémentaires, car dans le même temps qu'il affirme « libéraliser » les ondes, le *Gouvernement prépare une décentralisation très large des sociétés de programme nationales*. Dans quelque temps, Radio France aura une centaine de stations locales sur tout le territoire, stations qui bien entendu recevront une fréquence sur la bande disponible.

C'est dire que les autorités de tutelle disposeront d'une faculté supplémentaire pour refuser les autorisations, au prétexte qu'elles risquent d'encombrer une fréquence réservée.

### LES CONDITIONS DE PROGRAMME

Le texte qui nous est soumis use de l'expression « *objet principal* ». L'expression n'est pas lumineuse, mais il faut avouer que la matière se prête mal aux précisions. Le rédacteur semble avoir visé l'identité propre à chaque station. Une radio privée peut avoir des ambitions d'expression politique. Elle peut avoir une vocation de propagande idéologique. Elle peut se proposer tout simplement de faire des affaires et de gagner beaucoup d'argent. Elle peut enfin se vouloir une radio de service. (C'est bien ainsi que nous imaginons les radios municipales sérieuses.)

Les traits qui caractérisent la figure d'une station s'expriment dans son *type de programme*. Une station à fin commerciale dessinera une grille des programmes qui s'apparentera à celle des radios

périphériques. D'autres stations favorables à la musique proposeront de fonctionner en « disc-jockey ». Les radios de service annonceront des émissions d'informations locales nombreuses.

Il n'est évidemment pas question que la convention qui liera chaque station à l'Etat fixe par le cahier des charges une grille des programmes type qui s'imposerait d'une manière rigide. Nous devons plutôt nous référer à la loi de 1901 et à la déclaration du but social qui identifie entre autres les associations.

Voilà tout ce que l'on peut tirer d'une exégèse de l'article 3-4. Il est évident que cet article ne poserait un obstacle sérieux à l'arbitraire éventuel du Ministre de tutelle que s'il était plus détaillé. Donnons des exemples :

#### « L'OBJET PRINCIPAL » FLOTTANT OU LA DÉRIVE D'IDENTITÉ

Un candidat pourrait déposer une demande spécifiant qu'il animerait une radio de diffusion de service intéressant une agglomération donnée. Supposons que ce candidat soit en réalité « téléguidé », (si j'ose dire !) par un parti politique qui souhaite se doter, dans la localité, d'une tribune radiophonique. Comment empêcher qu'après quelque temps, un programme de service ne se change en une propagande idéologique fervente et assidue ? Comment le renouvellement complaisant de l'autorisation pourrait-il être efficacement attaqué devant la jurisprudence administrative ?

De deux choses l'une : ou le cahier des charges est très imprécis. Dans ce cas, le *contrôle du Conseil d'Etat* sur les autorisations et leurs renouvellements ne pourra pas trouver de fondement légal à l'annulation qui s'impose. Ou le cahier des charges comporte des critères précis, dans ce cas la juridiction administrative sera en mesure de comparer l'activité réelle de la station aux obligations qu'elle aura souscrites : le juge sanctionnera les abus flagrants.

Il faut donc que le cahier des charges comporte obligatoirement des clauses qui, de la manière la plus formelle, astreignent à la précision maximale les déclarations d'objet principal et interdisent la « dérivation » d'objet, afin que la station ne change pas impunément de caractère après quelques semaines de fonctionnement.

#### LA QUESTION DES DROITS D'AUTEURS

Les cahiers des charges doivent être également le moyen juridique de contraindre les futures radios locales à respecter la *loi de 1957* sur la propriété littéraire et artistique, en leur imposant l'obligation de conclure une convention avec les sociétés d'auteurs telles que la S.A.C.E.M.

Cette obligation posée dans le cahier des charges, on peut :

— soit laisser les sociétés d'auteurs s'entendre avec chaque radio, ce qui risque de laisser la solution dépendre du rapport des forces ;

— soit prévoir, dans le projet de loi, que les perceptions de droit sont soumises à certaines limites d'assiette et de taux, qui pourraient être inscrites dans le cahier des charges.

On peut esquisser les cas de figures par référence aux radios nationales et périphériques :

a) la radio n'a pas de budget de fonctionnement, le forfait apparaît approprié ;

b) la radio a un budget annuel de fonctionnement, mais pas de recettes publicitaires. Par analogie avec le cas de Radio France, un pourcentage, d'un ordre de grandeur voisin de 5 %, pourrait être perçu par la S.A.C.E.M. ;

c) la radio a des recettes publicitaires. La S.A.C.E.M. pourrait, par exemple, percevoir sur ces recettes un pourcentage comparable à celui qu'elle touche des radios périphériques.

#### LE PROBLÈME CAPITAL DE LA PUBLICITÉ

L'achat d'un appareil émetteur n'est que le commencement des dépenses. La station privée ne peut survivre avec un seul personnel bénévole, ni acquitter les droits d'auteurs grâce à un mécénat mystérieux. La question des ressources est capitale.

D'où peuvent provenir les fonds ?

#### LE MÉCÉNAT

— *Les dons gracieux.*

On peut croire à la rigueur qu'un certain nombre de personnes sont prêtes à aider, de leur poche, une station avec laquelle ils se sentent en affinité. Les diverses minorités consentiront peut-être, au moins pendant quelque temps, à déboursier.

L'exemple américain montre que plusieurs chaînes de radio (et même de télévision) vivent uniquement des subsides que leur adressent auditeurs et téléspectateurs. Toutefois, on ne peut pas s'attendre que ce mode de financement soit très répandu.

— *Le mécénat occulte.*

Il y aura gros à parier que certaines radios privées seront subventionnées pour des raisons qui ne seront pas totalement gratuites. Certains groupes, les partis politiques par exemple, voudront s'assurer des stations à leur dévotion. Le phénomène s'esquisse déjà.

Des groupes de pression ou d'intérêts économiques peuvent également être tentés par des stations privées, pour bénéficier de promotions publicitaires plus ou moins clandestines.

LES RECETTES DE PUBLICITÉ SONT NÉCESSAIRES  
A L'INDÉPENDANCE DES RADIOS LOCALES PRIVÉES

Soyons sérieux. Le présent projet n'a pas pour philosophie de répandre des radios politiques ou commerciales plus ou moins camouflées. Il entend, au moins théoriquement, favoriser l'éclosion de *radios indépendantes* échappant à tout monopole ou coalition.

Un seul moyen : *autoriser les radios locales privées à percevoir des recettes publicitaires.*

*Mais cette publicité doit être réglementée.*

Trois précautions.

a) *Sauvegarde les intérêts de la presse régionale.*

Il serait fâcheux, sinon absurde, qu'un mode de communication nouveau, qui a ses limites, ruine un mode de communication plus ancien, qui a fait ses preuves. Je veux dire : la collecte de recettes publicitaires par les stations privées *ne doit pas mettre en péril l'équilibre économique de la presse*. On sait que les journaux vivent en majeure partie grâce à la publicité. Il convient donc que la ponction, opérée par les radios locales, sur le marché publicitaire, soit contenue dans des limites raisonnables.

b) *Empêcher les intérêts économiques de s'emparer des stations par le biais de la publicité.* Limiter le montant des ressources publicitaires tend à décourager les grandes régies à s'emparer des stations.

Contenir la publicité, cela veut dire :

La *limiter en durée d'antenne*. La quasi unanimité s'est faite sur une limitation de *cinq minutes par heure non cumulables*.

La *limiter en valeur absolue* ou en *pourcentage des ressources* de la station.

La limiter enfin, c'est distinguer entre la *publicité nationale* et *locale*, c'est favoriser cette dernière, c'est privilégier les messages payants qui se rapprochent des informations de service.

C'est *interdire certaines publicités* qui risquent d'aliéner l'indépendance des stations.

c) *Sauvegarder un niveau minimum de qualité.*

Autoriser des stations à diffuser autant de publicité qu'elles le souhaiteraient, n'est assurément pas favoriser l'exercice libre et pluraliste de la liberté d'expression.

En outre, la *qualité culturelle* du programme ne pourrait qu'en souffrir.

..

Quoi qu'il en soit, votre commission des Affaires culturelles ne peut pas se satisfaire du texte proposé, qui exclut le principe des recettes publicitaires pour les radios privés. C'est vider le projet de loi de tout contenu. Est-il logique, est-il raisonnable, d'une part, d'autoriser *théoriquement* les radios locales privées et, d'autre part, de leur ôter toute *garantie réaliste d'autonomie*, en les privant tout simplement d'un moyen légal d'existence ? Sans doute y aura-t-il des radios, mais elles appartiendront, en sous-main, aux forces politiques ou aux groupes d'intérêts économiques. Ce dernier point paraît paradoxal et pourtant. Rien n'interdirait par exemple à une firme discographique de susciter une association, d'y détacher gratuitement quelques membres de son personnel et, grâce au programme musical de la station, de s'assurer une excellente promotion commerciale. Et cela sans payer de publicité.

..

Votre Commission a *amendé* cet article pour préciser le contenu des cahiers des charges, notamment en y incluant certaines indications qui figurent à l'article 3-2 du projet et pour autoriser et réglementer la collecte de recettes publicitaires.

### Article 3-5.

#### LE CONTROLE TECHNIQUE DES RADIOS LOCALES PRIVÉES PAR L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE DIFFUSION

##### A. — PREMIER ALINÉA : LE CONTROLE DE DIFFUSION

Le premier alinéa dispose que les *émissions sont diffusées sous le contrôle* de l'établissement public de diffusion (T.D.F.).

Cela veut dire plusieurs choses :

— *Le maintien du monopole de la diffusion* : celui de la *programmation* est, lui, désormais pariagé.

— *L'homologation du matériel.*

Nous avons déjà traité ce point en parlant des « *caractéristiques techniques* » des émissions inscrites dans le cahier des charges.

— *Le libre accès aux équipements.* Le présent projet met T.D.F. en mesure de pouvoir accéder, quand il le désire, à l'*antenne émettrice* de la station, d'une part, et d'autre part, (ceci est moins net), aux *studios* de la station, dans la mesure où il faut bien (pour qu'une *liaison technique* relie, par voie hertzienne ou par câble, le local où le programme est construit et émis et l'antenne qui le diffuse sous forme d'ondes) qu'un point de départ de la chaîne technique soit situé dans le studio.

Pourquoi ce libre accès ? Il résulte du terme même de *contrôle* que l'établissement public de diffusion doit être mis en mesure de *constater* toutes les anomalies de diffusion qui perturbent l'espace hertzien en violation du cahier des charges.

L'émetteur rayonne, par exemple, sur une zone qui déborde les 60 kilomètres légaux.

La diffusion « bave » autour de la fréquence qui lui est attribuée.

La liaison technique (du studio à l'antenne) est défectueuse et pollue les ondes d'alentour.

Il importe que les conditions et modalités de ce contrôle soient déterminées par un *décret pris en Conseil d'Etat* de telle sorte que d'éventuels abus (commis par T.D.F.) soient réprimés par la juridiction administrative, dont les arrêts pourront ainsi se fonder sur des normes précises.



## B. — SECOND ALINÉA : LA PRISE EN CHARGE PAR T.D.F. DES DIFFUSIONS DE STATIONS LOCALES PRIVÉES

Cet alinéa a deux objets :

a) Une station privée préfère s'en remettre à l'établissement public T.D.F. pour toutes les questions de diffusion. Sous la réserve du problème des rémunérations dont nous parlerons plus loin, T.D.F. sera *tenu* d'assurer cette diffusion. Cette solution a l'avantage de supprimer automatiquement les contrôles prévus à l'alinéa précédent.

b) Le second objet est plus discutable. Le texte dispose que T.D.F. diffuse les émissions *lorsque l'émetteur de la station est d'une puissance supérieure à une valeur déterminée par décret*. Les rédacteurs semblent avoir distingué entre deux cas : les émetteurs à portée théorique limitée correspondant aux radios de quartier et de village et l'équipement des grandes stations. Il semble qu'aux yeux du rédacteur, le contrôle, même imparfait, des petites stations (tel qu'il est prévu au premier alinéa) soit largement suffisant.

Par contre, il est sans doute beaucoup plus difficile de contrôler les gros émetteurs. Ils ont toutes chances d'appartenir à des puissances politiques ou financières, qui auraient sans doute plus ou moins mal supporté l'exercice par T.D.F. de son droit de regard. C'est pourquoi les rédacteurs ont supprimé le problème en transférant purement et simplement à l'établissement de contrôle la mission même qu'il est chargé de contrôler.

Il se peut que la perspicacité psychologique du rédacteur soit des plus fines et qu'il ait eu raison de se méfier des gros émetteurs. Toutefois, nous ne savons pas *à partir de quelle puissance* d'émission la diffusion sera obligatoirement assurée par l'établissement public. Ladite valeur sera déterminée par *décret*. C'est dire qu'en confiant à l'exécutif la détermination de cette norme, le texte ouvre au Ministre une faculté supplémentaire de faire ce qu'il voudra. S'il place la barre très bas, la plupart des émissions de radios privées seront diffusées par T.D.F.

Si le décret place la barre beaucoup plus haut, T.D.F. ne diffusera lui-même que les émissions de quelques grosses stations.

### LE PROBLÈME DE LA RÉTRIBUTION

Bien entendu, il n'est pas question que T.D.F. assume gratuitement la mission supplémentaire que lui impose le second alinéa de l'article 3-5. T.D.F. se fera payer par la radio locale privée.

De deux choses l'une :

Ou la station et l'établissement public tombent d'accord sur le montant de la rémunération ; tout va bien. Malheureusement, l'établissement public de diffusion passe pour avoir des tarifs de luxe.

Ou il y a désaccord. Dans ce cas, la commission consultative (instituée par l'article 3-3) donne son avis et l'autorité de tutelle fixe le montant de la rémunération. La rédaction de l'alinéa ne précise pas cette autorité, mais dans le silence du texte il apparaît juridiquement logique que ce soit le Premier ministre ou le Ministre délégué à cet effet.

#### LES CHARGES FINANCIÈRES ACCRUES POUR T.D.F.

Le projet de loi charge T.D.F. d'une multitude de contrôles techniques.

Il nous apparaît difficile que ce surcroît de missions n'entraîne pas un recrutement important de techniciens de haut niveau. L'établissement public aura besoin de ressources supplémentaires, ce qui ne laissera pas d'influer sur le taux de la redevance.



Votre Commission a *amendé* cet article pour qu'un décret en Conseil d'Etat réglemente l'accès des agents de T.D.F. aux équipements et matériels des stations de radio privée.

#### Article 3-6.

#### RÉGIME PRÉCAIRE ET RÉVOCABLE DES AUTORISATIONS

La première phrase de l'article dispose que les dérogations prévues à l'article 3-1 sont précaires et révocables. Il en est d'ailleurs ainsi de toutes les autres dérogations au monopole d'Etat de la radio-diffusion, à l'exception de celles qui sont prévues dans l'intérêt de la Défense nationale ou de la sécurité publique.

— *Précaires*, cela veut dire que les dérogations sont soumises à un *renouvellement* périodique. Le texte ne prévoit pas que les renouvellements soient délivrés après avis de la commission consultative. Cet avis nous paraît pourtant essentiel dans la mesure où l'autorité de tutelle ne doit pas être le seul juge du maintien ou de la suppression des situations acquises.

Au Canada, le renouvellement des licences d'exploitation d'un réseau de câbles donne lieu à un débat public, de telle sorte que l'opinion sait exactement pour quelle raison une licence est renouvelée ou refusée. Il devrait en être de même en France. L'occupation durable d'un « créneau » ne doit pas être assimilée à un droit de propriété absolue. Certains projets de stations nouvelles doivent pouvoir éventuellement être préférés à des stations existantes. Le partage des ondes ne doit pas être figé.

— *Révocables.*

Rien ne nous assure que les radios privées vont, unanimement et respectueusement, se soumettre aux clauses de leur cahier des charges. Il se peut que certaines trichent ou que d'autres ne soient pas financièrement en mesure de se soutenir convenablement. Il faut donc que les *violations* du cahier des charges puissent être sanctionnées. C'est à quoi correspond la révocation. La dérogation sera dénoncée, c'est-à-dire l'autorisation retirée.

Aussi le législateur doit-il s'inquiéter d'éventuels abus de pouvoir. Les rédacteurs ont prévu deux précautions.

— La *commission consultative* donne son avis.

— La *révocation doit être motivée.*

On peut penser qu'éclairée par ces éléments, la juridiction administrative sera mise en mesure de sanctionner l'arbitraire éventuel des autorités de tutelle.

*Une précaution supplémentaire à introduire :*

*Toutes les décisions relatives aux dérogations devraient être motivées.* La rédaction qui nous est proposée prévoit au dernier alinéa de l'article 3-3 que les *refus* doivent être motivés. Le présent article 3-6 en fait de même pour la révocation.

Il n'y a aucune raison que seules ces deux catégories soient obligatoirement motivées. Après tout, il doit en être de même des *délivrances de dérogation* ainsi que de leur *renouvellement*.

Il faut que les choses soient claires et que le juge administratif soit mis en mesure, autant que possible, de détecter et de sanctionner d'éventuels excès de pouvoir.



Votre Commission a *supprimé* cet article, dont elle vous a demandé par amendement de transférer les dispositions à l'article 3-1 (caractère précaire et révocable des dérogations) et à l'article 3-2 (motivation de la révocation et avis de la commission consultative).

## Article 2.

### MODIFICATION DU DISPOSITIF PÉNAL RÉPRIMANT LES ATTEINTES AU MONOPOLE

Les premières radios pirates apparurent il y a trois ou quatre ans. A l'époque, le Parquet en poursuivit les animateurs pour violation du monopole institué par la loi de 1972 et confirmé par celle de 1974.

La loi de 1972, non plus que celle de 1974, n'avaient prévu de sanctions pénales réprimant de telles infractions. Aux yeux des rédacteurs de ces lois, il apparaissait évident que le monopole de la radiodiffusion n'était qu'un élément du monopole plus général des télécommunications. Or, ce monopole global est couvert par un régime de protection organisé par l'article L. 39 du Code des postes et télécommunications, qui sanctionne les « infractions commises en matière d'émission et de réception des signaux radioélectriques de toute nature ». Un dispositif qui protégeait le tout protégeait nécessairement la partie.

En jugeant autrement, certains tribunaux relaxèrent les « violeurs de monopole » au prétexte que la radiodiffusion était un moyen de communication relevant du domaine d'exercice de la liberté d'expression.

En 1978, fut votée une loi qui compléta la rédaction de 1974 en instituant des peines d'amendes et de prison sanctionnant spécialement les atteintes au monopole de la radiodiffusion.

Les peines prévues étaient-elles excessives ou disproportionnées ? La personnalité des « pirates » était-elle trop impressionnante ? (On en jugera en songeant que certains auteurs d'infractions occupent depuis peu des situations en vue.)

Quoi qu'il en soit, depuis des mois, aucune poursuite ne s'est conclue. D'ailleurs, le Parquet a renoncé à en exercer et, dans l'attente du présent projet de loi, le Ministre de tutelle a décidé de tolérer les « pirates » civilisés qui voudraient bien se soumettre, si l'on peut dire, au « droit des gens ».

Jugeant que la législation actuelle est inappliquée parce que inapplicable, le Gouvernement nous propose une modification du dispositif pénal sanctionnant les atteintes au monopole.

a) Le rédacteur nous propose de ne maintenir la peine de prison que pour les *récidives* et pour les infractions qui entraînent des *perturbations* dans le *réseau de communication de service public* (défense nationale, hôpitaux, P.T.T.).

b) En revanche, les peines de prison seraient supprimées pour les infractions primaires et bénignes.

c) En outre, le minimum et le maximum de l'amende sont modifiés ; le *plancher* est abaissé de 10.000 F à 4.000 F et le *plafond* passe de 100.000 F à 500.000 F. On voit que le juge pourra choisir dans une gamme plus large d'amendes, ce qui est assurément une garantie pour le citoyen.

En réunion de commission, le Ministre nous a dit que le danger principal qui menace l'exercice du nouveau droit de la communication est la captation de ce dispositif par des intérêts économiques au bénéfice de leurs ambitions commerciales.

Les atteintes au monopole paraissent, sinon plus improbables, du moins beaucoup moins graves. C'est pourquoi l'augmentation des peines d'amendes paraît plus dissuasive que les peines de prison, dont nous avons conscience qu'elles seront difficilement applicables.

Le Gouvernement juge que la modification qu'il nous propose, en adaptant le droit à la réalité, lui donnera des moyens efficaces de faire respecter la nouvelle législation.

Il nous demande ces moyens, sans attendre la future grande charte de l'audiovisuel, car l'éclosion des radios est de plus en plus effervescente et la situation doit être maîtrisée au plus tôt. C'est une question d'urgence.

♦♦

Quelle est la portée des dispositions proposées ? Le texte permet à l'administration le droit d'intervenir efficacement, c'est-à-dire en *urgence*, non pas contre les stations qui bénéficient d'une dérogation et ont un cahier des charges, mais contre les « pirates » qui ne respectent pas les règles du jeu et fonctionnent sans autorisation ni cahier des charges.

Deux procédures sont juridiquement possibles :

1° La première consiste à ouvrir une information. Le juge peut ordonner la saisie du matériel d'émission, ce qui est certainement la mesure la plus efficace pour stopper le « pirate ».

2° L'administration préfère ne pas saisir le juge mais use de la procédure de *flagrant délit*. La police a le droit de saisir le matériel.

Le point qui intéressait le rédacteur est évidemment cette question du matériel.

Pour que le juge puisse en ordonner la confiscation, il fallait que le texte de la loi prévoie une possibilité de condamnation à l'emprisonnement.

A quoi l'auteur de l'infraction peut-il être condamné ?

— soit à une peine d'amende,

— soit à un emprisonnement.

*Dans tous les cas, même la récidive, le juge peut prononcer une condamnation avec sursis.*

— Soit l'amende *et* l'emprisonnement. Ces deux peines sont cumulatives et non alternatives.

La seule restriction à la liberté du juge, c'est qu'il ne peut prononcer la seule confiscation du matériel, car la confiscation est une peine complémentaire ; il faut donc qu'il y ait une peine principale (qui peut être soit l'amende soit l'emprisonnement).



Votre Commission a *adopté sans modification* cet article.

## CONCLUSION

Au cours des derniers mois, un nouveau besoin s'est manifesté, en infraction avec la législation existante. Le Gouvernement nous convie à mettre fin à l'état de fait actuel, qui associe la tolérance pour certaines radios pirates au brouillage des autres. Le législateur est invité à instituer un droit nouveau, la *liberté d'expression radiophonique*.

Le projet de loi qui nous est soumis se présente donc comme le témoignage d'un esprit libéral. A première vue, rien n'est plus recommandable que d'ouvrir un champ nouveau supplémentaire de liberté et votre commission des Affaires culturelles ne peut évidemment qu'approuver dans son principe le moyen nouveau offert à l'expression des idées et des courants d'opinion.

Malheureusement l'espace hertzien est étroit et la bande de modulation de fréquence physiquement limitée. En conséquence, le nombre des stations de radiodiffusion locales privées sera sévèrement contingenté.

Il en résulte que la liberté d'expression radiophonique sera nécessairement soumise à un *régime d'autorisation*.

Par le présent projet, le Gouvernement demande au Parlement le droit d'accorder des *dérogations* au monopole d'Etat.

A qui ? Nous ne le savons pas.

Au nom de quoi certains projets de radio seront-ils acceptés et d'autres refusés ? Nous n'en savons rien.

Le projet qui nous est soumis se présente comme un *chèque en blanc* signé par le législateur à l'exécutif.

L'autorité de tutelle accordera des dérogations à qui bon lui semblera et nous devrions lui faire confiance. Il se peut que tout se passe bien et que le Ministre de tutelle soit toujours bien inspiré dans ses décisions, qu'il fasse toujours le bon choix et que notre pays se couvre de radios privées, libres, pluralistes et indépendantes.

Mais les optimistes n'ont pas toujours raison. « Tout pouvoir a tendance à abuser du pouvoir. » Le législateur doit donc s'inquiéter de l'application d'un texte qui favoriserait trop les détournements et les abus.

Le pouvoir législatif n'a pas pour mission d'offrir à l'exécutif un assemblage d'équivoques, ni un bréviaire de vœux pieux.

Il faut avouer que, dans la rédaction qui nous est proposée, le projet est un catalogue de tentations irrésistibles.

La seule garantie contre le risque d'arbitraires, de favoritismes politiques ou d'amitiés radiophoniques est dans le recours devant le Conseil d'Etat. Le législateur doit mettre cette Haute Assemblée en mesure de moraliser, s'il en était besoin, les décisions de l'autorité de tutelle.

C'est pourquoi votre commission des Affaires culturelles s'est efforcée de dissiper le mystère qui affecte la commission consultative, d'une part, et, d'autre part, le cahier des charges.

Il nous est apparu que le Parlement, s'il n'était pas constitutionnellement autorisé à fixer ni le nombre de membres, ni la composition exacte de la commission consultative, était en droit cependant d'indiquer quelles catégories de parties prenantes devraient obligatoirement figurer dans cette instance.

Nous souhaitons que sa composition soit déterminée par un décret en Conseil d'Etat.

Quant aux cahiers des charges, il n'était pas concevable de laisser l'autorité de tutelle seule juge d'en fixer le contenu.

Là aussi, nous souhaitons que les grandes lignes de ces cahiers soient décidées par un décret en Conseil d'Etat. Certes, l'avis qu'elle donne au Gouvernement en qualité de conseiller, ne lie pas cette haute juridiction, dans ses décisions contentieuses. Toutefois, il est infiniment probable qu'en appelant le Conseil d'Etat à préciser au maximum les paramètres et les catégories de variables qui affecteront les clauses de ces cahiers, ainsi que les obligations et les règles générales, le législateur augmente les garanties d'une saine application de la loi, en mettant en mesure la juridiction administrative de fonder ses arrêts sur des normes relativement directrices.



Cela dit, il sera permis à votre Rapporteur de laisser paraître quelque scepticisme.

Nous n'avons pas seulement à redouter l'arbitraire de l'exécutif. D'autres dangers menacent l'exercice de la liberté radiophonique. Quelles que soient les précautions que nous introduirons dans la loi, nous ne sommes pas sûrs d'empêcher certains intérêts d'imposer leurs règles du jeu. Votre Rapporteur craint qu'après un temps de liberté effervescente, la situation ne se clarifie dangereusement.



Deux types de radios privées tendront à s'imposer :

— les unes seront essentiellement *politiques*. Je ne dis pas que ce soit mauvais, au contraire. Ces stations feront entendre d'autres voix que celles du service public, dont l'expérience a montré qu'elles ont toujours du mal à se dégager du pouvoir en place,

— outre ces radios politiques, se feront entendre des radios *commerciales* qui, d'une façon occulte mais effective, appartiendront à des régies publicitaires ou à des groupes économiques puissants.

Or, le texte qui nous est soumis n'a pas pour objet de favoriser ces deux types de radios. Au contraire, il entend ou prétend favoriser la communication sociale rapprochée, qu'elle ait une base *géographique* (radios de quartier, de village...) ou qu'elle soit le fait de *minorités*, c'est-à-dire de communautés philosophiques, religieuses, ethniques, artistiques ou même sexuelles. Estimant qu'elles n'avaient pas assez voix au chapitre sur les radios nationales, ces minorités ont pris la parole. S'il importe que ces minorités puissent se manifester en s'exprimant (puisqu'elles sont des composantes de la diversité nationale), il n'en est pas moins vrai qu'elles sont dépourvues de moyens financiers, à la différence par exemple des partis politiques, des municipalités ou des groupes publicitaires. Ces radios minoritaires auront sûrement du mal à survivre.

Votre Rapporteur va même jusqu'à se demander si nous ne risquons pas d'assister à un phénomène *paradoxal*. Ces petites radios de minorité ou de communication sociale rapprochée sont à l'origine du présent projet. Or, ce même projet aura peut-être à terme pour effet de les empêcher de s'exprimer, dans la mesure où les ondes seront envahies par des radios privées financièrement plus puissantes.

Que risquons-nous donc de voir dans quelques années ? Placées dans la même situation de *blocage* qu'aujourd'hui, ces minorités seront à nouveau tentées de recourir à la « piraterie ». Et tout sera à recommencer.

..

Nous ne succomberons pas au pessimisme systématique (bien qu'il soit, en quelque sorte, une qualité professionnelle du législateur).

Votre Commission a considéré qu'il fallait approuver le présent projet de loi, mais en l'entourant du maximum de garantie contre les risques d'arbitraire.

C'est l'objet des propositions qu'elle soumet au Sénat.

Sous la réserve de ces amendements, votre commission des Affaires culturelles demande au Sénat de bien vouloir adopter le projet de loi.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur

Loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française.

.....

*Art. 2. — Le service public national de la Radiodiffusion-Télévision française est un monopole d'Etat. Il a pour objet, sur tout le territoire de la République :*

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

*Art. 3. — Des dérogations au monopole défini à l'article 2 peuvent être accordées dans des conditions déterminées par décret ;*

1. Pour la diffusion de programmes à des publics déterminés, étant précisé que les programmes intéressant l'éducation et la formation pourront être définis par les ministères compétents dans ce domaine ;
2. Pour la diffusion de programmes en circuit fermé dans des enceintes privées ;
3. Pour des expériences de recherche scientifique ;
4. Dans l'intérêt de la défense nationale ou de la sécurité publique.

Dans les cas prévus aux 1, 2 et 3 ci-dessus, les dérogations sont précaires et révocables.

.....

### Texte du projet de loi

### Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article premier.

Sont insérés après l'article 3 de la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française les articles suivants :

« Art. 3-1. — Des dérogations au monopole peuvent être en outre accordées à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la diffusion de programmes de radiodiffusion sonore à modulation de fréquence.

« Au titre du présent article, la même personne ne peut être titulaire de plus d'une dérogation, ni exercer une fonction de direction, de gestion ou de conseil dans plus d'un organisme titulaire d'une dérogation.

« Art. 3-2. — Les titulaires des dérogations doivent diffuser un programme propre à chaque station d'une durée minimale hebdomadaire fixée par le cahier des charges prévu à l'article 3-4 à partir d'un émetteur dont la zone de couverture théorique est déterminée, compte tenu des caractéristiques géographiques, démographiques, économiques et culturelles locales. La distance entre le point d'émission et le point le plus éloigné de ladite zone ne doit pas dépasser 30 kilomètres.

« Les titulaires des dérogations doivent être de nationalité française ou ressortissants des Etats de la Communauté économique européenne.

Article premier.

Alinéa sans modification.

« Art. 3-1. — Des dérogations au monopole peuvent être accordées pour la diffusion de programmes de radiodiffusion sonore à modulation de fréquence.

« Ces dérogations sont précaires et révocables.

« Les titulaires de ces dérogations sont :

« — des personnes physiques, de nationalité française ou ressortissantes des Etats de la Communauté économique européenne,

« — des personnes morales de droit privé,

« — et des collectivités territoriales.

« Alinéa sans modification.

« Art. 3-2. — Les dérogations sont déléguées par le Premier ministre ou par le ministre délégué par celui-ci à cet effet.

« La décision relative à l'octroi, au renouvellement, au refus et à la révocation de toutes dérogations est motivée et prise après avis d'une commission dont la composition est déterminée par un décret en Conseil d'Etat et les membres nommés par décret.

« Cette commission, présidée par un membre du Conseil d'Etat, comprend notamment des représentants :

« — de l'Assemblée nationale et du Sénat,

« — du Haut Conseil de l'audiovisuel,

« — des organisations professionnelles de la presse écrite,

« — des demandeurs et titulaires de dérogations,

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« Art. 3-3. — Les dérogations sont délivrées par le Premier ministre ou par le ministre délégué par lui à cet effet.

« Elles sont délivrées après avis d'une commission présidée par un membre du Conseil d'Etat et dont les membres, nommés par décret, comprennent notamment des représentants des associations représentatives des demandeurs et titulaires de dérogations.

« Pour l'octroi des dérogations, il est tenu compte des contraintes de la planification des fréquences, notamment de la nécessité de protéger la qualité de la réception des émissions du service public et des autres émissions autorisées. Il est tenu compte, autant que possible, de l'expression des diverses tendances de pensées dans chaque zone considérée.

« Le refus de dérogation est motivé.

« Art. 3-4. — La décision de dérogation est assortie d'un cahier des charges fixant notamment les caractéristiques techniques des émissions et leur objet principal.

« — des associations de défense des consommateurs,

ainsi que des personnes choisies en raison de leurs compétences culturelles.

« Les représentants de l'Etat sont en nombre minoritaire.

« Art. 3-3. — Les dérogations au monopole et le partage des fréquences qui en résulte doivent, dans chaque zone considérée, assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions du respect de ce principe.

« Les personnes physiques ou morales titulaires d'une dérogation adresseront chaque année à la commission consultative instituée à l'article 3-2 un bilan et un compte d'exploitation, ainsi que tous les éléments qui permettront de déterminer l'origine et le montant des ressources.

« Art. 3-4. — La dérogation est assortie d'un cahier des charges, dont les paramètres et les variables, qui en affectent les obligations, sont déterminés par un décret en Conseil d'Etat. Le nombre de ces paramètres et les valeurs que le cahier des charges fixe pour chaque variable tiennent compte :

« — de l'objet principal de la station,

« — des conditions géographiques, démographiques, économiques et culturelles locales.

« Le cahier des charges fixe, tout d'abord, les obligations relatives :

« — à l'objet principal de la station,

« — à la durée minimale hebdomadaire du programme propre correspondant,

« — aux caractéristiques techniques des émissions,

« — et à la zone de couverture théorique de l'émetteur. Dans tous les cas, la distance entre le point d'émission et le point le plus éloigné de ladite zone ne doit pas dépasser 30 kilomètres.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« Art. 3-5. — Les émissions sont diffusées sous le contrôle de l'établissement public de diffusion.

« Lorsque l'émetteur est d'une puissance supérieure à une valeur déterminée par décret ou lorsque le titulaire le demande, la diffusion est faite par l'établissement public de diffusion, moyennant une rémunération fixée, en cas de désaccord après avis de la commission instituée à l'article 3-3.

« Art. 3-6. — Les dérogations prévues à l'article 3-1 sont précaires et révocables. La révocation, qui doit être motivée, est précédée de l'avis de la commission instituée à l'article 3-3. »

« Le cahier des charges fixe, également, les règles applicables :

« — à l'organisation du droit de réponse,

« — à l'égalité du temps d'antenne entre les partis politiques durant les campagnes électorales.

« — à la collecte des ressources publicitaires,

« — à la durée horaire des émissions correspondantes,

« — au montant maximum des ressources ainsi collectées,

« — aux catégories d'annonces interdites.

« Le cahier des charges des collectivités territoriales :

« — leur interdit la publicité,

« — leur assigne pour objet principal la diffusion des informations de service,

« — fixe les conditions dans lesquelles est garantie l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion et les pourcentages de temps d'antenne durant lequel sont obligatoirement diffusés les messages de service public des associations reconnues d'utilité publique.

« Art. 3-5. — Les émissions...

... de diffusion. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de ce contrôle et les conditions d'accès des agents de l'établissement public aux installations et appareils.

« Lorsque l'émetteur...

... à l'article 3-2.

« Art. 3-6. —

Supprimé.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision (modifiée par la loi n° 78-787 du 28 juillet 1978).

Art. 33 bis. — Toute personne qui, en violation du monopole prévu par la présente loi, aura diffusé une émission de radiodiffusion ou de télévision sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 10.000 F à 100.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de condamnation, le tribunal prononcera la confiscation des installations et appareils.

Art. 2.

L'article 33 bis ajouté à la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision par la loi n° 78-787 du 28 juillet 1978 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute personne qui, en violation du monopole prévu par la présente loi, aura diffusé une émission de radiodiffusion ou de télévision sera punie d'une amende de 4.000 F à 500.000 F.

*Dans le cas de récidive, ou dans le cas où l'émission irrégulière aura perturbé des émissions ou liaisons hertziennes d'un service public, l'auteur de l'infraction pourra être en outre puni d'un emprisonnement d'une durée maximum de trois mois ; en cas de condamnation, le tribunal pourra prononcer la confiscation des installations et appareils. »*

Art. 2.

Sans modification.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article premier.

#### Art. 3-1.

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

Des dérogations au monopole peuvent en outre être accordées pour la diffusion de programmes de radiodiffusion sonore à modulation de fréquence.

Ces dérogations sont précaires et révocables.

Les titulaires de ces dérogations sont :

- des personnes physiques, de nationalité française ou ressortissantes des Etats de la Communauté économique européenne,
- des personnes morales de droit privé,
- et des collectivités territoriales.

Au titre du présent article, la même personne ne peut être titulaire de plus d'une dérogation, ni exercer une fonction de direction, de gestion ou de conseil dans plus d'un organisme titulaire d'une dérogation.

---

#### Art. 3-2.

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

Les dérogations sont délivrées par le Premier ministre ou par le Ministre délégué par celui-ci à cet effet.

La décision relative à l'octroi, au renouvellement, au refus et à la révocation de toutes dérogations est motivée et prise après avis d'une commission dont la composition est déterminée par un décret en Conseil d'Etat et les membres nommés par décret.

Cette commission, présidée par un membre du Conseil d'Etat, comprend notamment des représentants :

- de l'Assemblée nationale et du Sénat,
  - du Haut Conseil de l'audiovisuel,
  - des organisations professionnelles de la presse écrite,
  - des demandeurs et titulaires de dérogations,
  - des associations de défense des consommateurs,
- ainsi que des personnes choisies en raison de leurs compétences culturelles.

Les représentants de l'Etat sont en nombre minoritaire.

---

### Art. 3-3.

#### Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les dérogations au monopole et le partage des fréquences qui en résulte doivent, dans chaque zone considérée, assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions du respect de ce principe.

Les personnes physiques ou morales titulaires d'une dérogation adresseront chaque année à la commission consultative instituée à l'article 3-2 un bilan et un compte d'exploitation ainsi que tous les éléments qui permettront de déterminer l'origine et le montant des ressources.

---

### Art. 3-4.

#### Amendement : Rédiger comme suit cet article :

La dérogation est assortie d'un cahier des charges, dont les paramètres et les variables, qui en affectent les obligations, sont déterminés par un décret en Conseil d'Etat. Le nombre de ces paramètres et les valeurs que le cahier des charges fixe pour chaque variable tiennent compte :

- de l'objet principal de la station;
- des conditions géographiques, démographiques, économiques et culturelles locales.

Le cahier des charges fixe, tout d'abord, les obligations relatives :

- à l'objet principal de la station,
- à la durée minimale hebdomadaire du programme propre correspondant,
- aux caractéristiques techniques des émissions,
- et à la zone de couverture théorique de l'émetteur. Dans tous les cas, la distance entre le point d'émission et le point le plus éloigné de ladite zone ne doit pas dépasser 30 kilomètres.

Le cahier des charges fixe, également, les règles applicables :

- à l'organisation du droit de réponse,
- à l'égalité du temps d'antenne entre les partis politiques durant les campagnes électorales,
- à la collecte des ressources publicitaires,
- à la durée horaire des émissions correspondantes,
- au montant maximum des ressources ainsi collectées,
- aux catégories d'annonces interdites.

Le cahier des charges des collectivités territoriales :

- leur interdit la publicité,
  - leur assigne pour objet principal la diffusion des informations de service,
  - fixe les conditions dans lesquelles est garantie l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion et les pourcentages de temps d'antenne durant lequel sont obligatoirement diffusés les messages de service public des associations reconnues d'utilité publique.
-



**Art. 3-5.**

**Amendement :** A la fin du premier alinéa de cet article, ajouter les mots :

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de ce contrôle et les conditions d'accès des agents de l'établissement public aux installations et appareils.

**Amendement :** A la fin du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« à l'article 3-3 »

par les mots :

« à l'article 3-2 ».

---

**Art. 3-6.**

**Amendement :** Supprimer cet article.

ANNEXE

**DÉCRET N° 78-579 DU 20 MARS 1978 PORTANT APPLICATION  
DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3 DE LA LOI N° 72-553 DU 3 JUILLET 1972**

*Article premier.* — Les programmes visés au 1 de l'article 3 de la loi susvisée du 3 juillet 1972 sont ceux qui, par leur objet et leur composition, s'adressent à un public déterminé, limité et identifiable et répondent aux besoins et aspirations de ce public, à l'exception des programmes diffusés par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion dans les conditions prescrites par leur cahier des charges.

Les conditions de leur diffusion ne doivent en permettre techniquement l'accès qu'au public auquel ils sont destinés. Les dispositions du présent alinéa ne sont toutefois pas applicables aux programmes intéressant l'éducation et la formation, agréés par les ministres compétents en ce domaine.

L'autorisation de diffuser lesdits programmes est délivrée dans les conditions fixées à l'article 4 ci-dessous.

Ces programmes sont diffusés, sous la responsabilité du bénéficiaire de l'autorisation, par l'établissement public de diffusion ou sous son contrôle, dans le respect des lois et règlements en vigueur.

*Art. 2.* — Au sens du 2 de l'article 3 de la loi susvisée du 3 juillet 1972, un programme est considéré comme diffusé en circuit fermé dans des enceintes privées lorsque les points de départ et de réception du circuit sont limitativement fixés, les points de réception étant situés dans des enceintes dont une même personne physique ou morale s'est assurée l'usage de manière permanente ou occasionnelle.

L'autorisation de diffusion est délivrée dans les conditions prévues à l'article 4 ci-dessous à la personne qui s'est assurée l'usage des enceintes de réception. Elle précise les points de départ et de réception des programmes.

Toutefois, la diffusion de programmes en circuit fermé ne nécessite pas d'autorisation au titre de dérogation au monopole de la radiodiffusion télévision lorsque les points de départ et de réception ainsi que les liaisons sont situés dans la même enceinte.

*Art. 3.* — Les autorisations visées aux articles précédents ne doivent pas compromettre l'égalité d'expression des principales tendances de pensées et des grands courants d'opinion.

Elles ne peuvent être accordées pour des émissions réalisées, financées ou organisées directement ou indirectement par les formations politiques et les organisations professionnelles représentatives bénéficiant des dispositions du cinquième alinéa de l'article 15 de la loi susvisée du 7 août 1974.

*Art. 4.* — L'autorisation visée aux articles premier et 2 ci-dessus est délivrée, à titre précaire et révocable, par décision du Premier ministre ou du ministre délégué par lui à cet effet au vu d'un dossier :

Précisant les conditions techniques de l'opération envisagée ;

Etablissant que la dérogation sollicitée n'est pas de nature à faire obstacle à l'exercice, par les sociétés nationales de programme ou l'établissement public de diffusion, de leur mission de service public ou à l'exécution des engagements pris par eux, notamment en matière internationale, pour l'accomplissement de cette mission ;

Etablissant, pour les dérogations visées à l'article premier, la spécificité du programme et son adéquation aux besoins de la catégorie de public concerné.

Ce dossier est préparé par l'établissement public de diffusion auquel les demandes de dérogation doivent être adressées. Il comporte l'avis des sociétés nationales de programme. Cet avis est obligatoirement motivé s'il est défavorable.

L'autorisation est assortie d'un cahier des charges qui détermine notamment les obligations relatives à l'objectivité et à la moralité des programmes et à la publicité.

*Art. 5.* — Les dérogations pour les expériences de recherche scientifique prévues au 3 de l'article 3 de la loi susvisée du 3 juillet 1972 sont accordées par arrêté du Premier ministre ou du ministre délégué par lui à cet effet, après avis du ministre chargé de la Recherche. Une convention conclue préalablement entre l'expérimentateur et l'établissement public de diffusion en fixe les conditions.

*Art. 6.* — Les dérogations dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique prévues au 4 de l'article 3 de la loi susvisée du 3 juillet 1972, sont accordées par arrêté conjoint du Premier ministre ou du ministre délégué par lui à cet effet, et du ministre de la Défense ou du ministre de l'Intérieur, selon le cas. Une convention conclue préalablement, sauf cas d'urgence, entre l'établissement public de diffusion et le ministre intéressé en fixe les conditions.

*Art. 7.* — Le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.