

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

(88<sup>e</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 12 Juin 1984.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND DOUYÈRE

1. — Services de communication audiovisuelle soumis à autorisation. — Discussion d'un projet de loi (p. 3227).

M. Schreiner, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Fillioud, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication.

Exception d'irrecevabilité de M. Alain Madelin : M. Alain Madelin.

MM. Toubou, le président.

Renvol de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — Ordre du jour (p. 3234).

★ (1 f.)

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND DOUYÈRE,  
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

#### SERVICES DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE SOMMIS A AUTORISATION

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation (n° 2144, 2173).

La parole est à M. Schreiner, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Monsieur le secrétaire chargé des techniques de la communication, mes chers collègues, que l'on se souvienne de la formidable explosion des radios libres, qui a suivi la victoire de la gauche en 1981.

Après des années de frustration dans le cadre d'un monopole protégé au besoin par les forces de l'ordre, de multiples groupes sociaux ont éprouvé le besoin irrésistible de communiquer, grâce au support de la radio. Par centaines, les radios locales fleurissaient, imposant de nouvelles pratiques radiophoniques, développant de nouvelles relations entre l'auditeur et la radio, inventant des pratiques communautaires nouvelles.

Le nouveau pouvoir politique, naturellement porté à la tolérance envers ces radios alors en situation illégale, a néanmoins très simplement pris conscience de l'urgence qu'il y avait à les doter d'un statut et à inscrire leur activité dans un cadre juridique précis, de peur de voir s'instaurer une situation anarchique à l'italienne. Tel a été l'objet de la loi du 9 novembre 1981 et du titre IV de la loi du 29 juillet 1982, qui ont reconnu l'existence des radios locales privées.

L'objectif du législateur a été d'organiser la nouvelle liberté d'expression radiophonique en faisant en sorte de respecter trois impératifs : éviter l'anarchie sur les ondes ; prévenir la confiscation du nouvel espace de liberté par des groupes d'intérêts, qu'ils soient commerciaux ou partisans ; préserver les autres supports de communication : presse écrite et service public de l'audiovisuel.

Il est bon de rappeler que la loi reconnaît le droit à l'existence de radios locales couvrant une zone géographique délimitée. Cette exigence tient au fait, d'abord que les fréquences sont un bien collectif et limité dont il faut assurer la répartition démocratique, ensuite que les radios répondent à un véritable besoin d'expression et de communication essentiellement local.

Afin de préserver au mieux les radios d'une confiscation par les grands intérêts commerciaux ou par des courants idéologiques, le cadre associatif a paru présenter alors le plus de garanties pour éviter que l'esprit de la loi ne soit détourné, voire trahi, par certains promoteurs de radios libres.

Le mode de financement était dès le départ un problème délicat : il a suscité de nombreuses interrogations au Gouvernement et au législateur. Je rappellerai simplement les discussions que nous avons eues, monsieur le secrétaire d'Etat, au cours des débats devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales au mois de septembre 1981. Nous avons considéré alors qu'admettre dès l'origine le financement des radios locales privées par la publicité commerciale aurait fait prendre le risque de changer, et même de vicier, la nature de ce nouveau mode d'expression encore à son premier stade de développement. Mais ce refus de la publicité commerciale a souvent été présenté de façon caricaturale, comme une tentative insidieuse pour empêcher les radios locales de disposer de moyens réels de fonctionnement. En réalité, l'option retenue n'était nullement la traduction d'une hostilité de principe à la publicité, qui est témoin d'ailleurs d'une profonde méconnaissance de l'utilité économique de ce secteur. Mais une liberté nouvelle a besoin d'être protégée : le risque aurait été trop grand, en autorisant le financement publicitaire, de la voir accaparée par les puissances d'argent.

Un autre élément a pesé très fort sur le choix de l'option retenue à l'époque. La presse écrite locale et régionale, dont l'équilibre financier dépend des ressources tirées du marché publicitaire, était alors farouchement hostile à la possibilité pour les radios locales privées de recourir au financement publicitaire.

**M. François d'Aubert.** Elle ne l'est plus ?

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Le Gouvernement et la majorité ont alors été très sensibles à la crainte exprimée par la presse écrite et ont donc estimé ne pas pouvoir prendre le risque de créer brutalement une situation de déséquilibre entre les médias, préjudiciable au pluralisme recherché.

En qualité de rapporteur des deux lois de 1981 et de 1982, je savais, et je l'ai d'ailleurs régulièrement réaffirmé, que cette situation ne pouvait être que provisoire pour deux raisons principales.

D'abord la presse écrite régionale et locale disposait et dispose toujours d'un véritable monopole sur le marché publicitaire régional à destination des médias. Ce monopole se justifie d'autant moins que la presse écrite régionale et locale dispose de moyens importants pour être présente sur d'autres supports de communication : télématique, radios locales privées, télévision par câble. En bloquant à la presse écrite le marché publicitaire régional, elle l'empêche de se développer, de

jouer un rôle économique certain, elle freine une saine concurrence entre médias et elle se met en véritable position de trust, ce qui n'est pas acceptable dans une démocratie occidentale.

**M. Michel Périscard.** Pourquoi ?

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Il fallait un certain délai pour aboutir à cette prise de conscience. Ce délai, qui aura été de trois ans, aura permis une évolution saine des positions de la presse écrite régionale et locale qui, aujourd'hui, ne s'oppose plus à cette ouverture du marché publicitaire.

Ensuite, cela fait près de trois ans que les radios locales privées existent légalement avec une très grande variété de projets et de moyens. Elles sont devenues des médias à part entière, participant au développement de la communication. Après avoir évité une déstabilisation qui aurait été nuisible à d'autres médias, il était logique de permettre, dans une deuxième étape, l'accès des radios locales privées au marché publicitaire, qui est, pour celles-ci, un des moyens de financement possibles, mais pas le seul.

Dès le départ, nous avons souhaité un financement diversifié, seul garant d'une réelle indépendance. L'absence de publicité n'est d'ailleurs pas une garantie suffisante d'indépendance : les ressources propres ne pouvant, à l'évidence, suffire à la mise en œuvre de projets radiophoniques de qualité, il fallait aussi prendre garde à ce que les radios ne tombent pas dans la dépendance des subventions versées directement ou indirectement par les collectivités publiques ou dans celle des dons versés par des mécènes plus ou moins désintéressés. Aussi la loi a-t-elle pris la précaution de limiter au quart des ressources totales d'une radio les contributions des collectivités territoriales et établissements publics et la participation d'une même personne de droit privé.

Pour compléter le dispositif, vous avez accepté, monsieur le secrétaire d'Etat, la proposition, que je vous avais présentée en tant que rapporteur de la loi de 1981, de mettre en place un mécanisme d'aide aux services autorisés, dont le financement serait assuré par un prélèvement sur les ressources provenant de la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision. Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale a déjà permis, d'une manière uniforme certes, d'aider les radios locales, en particulier celles qui ont un petit budget, et de les faire vivre grâce à une subvention, même faible.

C'est dans ce contexte et cet environnement que se sont développées les radios locales privées. Elles ont été aidées par deux organismes créés par les lois de 1981 et de 1982 et qui ont accompli un travail remarquable.

Il s'agit d'abord de la commission consultative pour les radios locales privées, dite « commission Holleaux », du nom de son premier président, puis « commission Galabert », du nom de son actuel président, qui a été installée le 1<sup>er</sup> janvier 1982. A cette date, près de 700 radios émettent sur l'ensemble du territoire, dont plus d'une centaine dans la seule région parisienne, représentant une gamme très large de projets radiophoniques. A la date du 25 mai 1984, elle avait reçu au total 2 630 demandes d'autorisation, chiffre qui montre et l'ampleur du phénomène et la nécessité d'établir des règles de jeu, respectées par les bénéficiaires des autorisations à émettre. Lorsque, l'année dernière, la commission a terminé son premier tour de France des départements, elle avait donné 1 543 avis favorables, 211 avis défavorables, 50 dossiers faisant l'objet d'une décision d'ajournement. Ces chiffres prouvent incontestablement que la commission a dégagé, des débats souvent vifs qui se sont déroulés en son sein, une interprétation libérale de la loi. Ce libéralisme s'est manifesté notamment sur le problème de la planification des fréquences ; l'enjeu du débat était non pas seulement le nombre de fréquences mais surtout l'opposition entre une conception normative et égalitaire, c'est-à-dire de petites puissances égales pour tous, et le souci de prendre en compte, dans la mesure du possible, les souhaits exprimés quant aux zones de services, et donc de favoriser un panachage des puissances. C'est cette seconde option qui fut retenue par la commission, laquelle reconnut ainsi implicitement aux radios des vocations multiples et diversifiées.

L'autre organisme est la Haute Autorité, qui dispose du pouvoir d'autorisation en matière de services locaux de radiodiffusion sonore par voie hertzienne. Elle a, elle aussi, pris à bras le corps le problème des radios locales privées et a souhaité, dès le départ, garder son indépendance par rapport aux travaux de la commission consultative, ce qui, d'ailleurs, n'a pas empêché une collaboration étroite et nécessaire entre les deux instances.

Je rappellerai les principes qui ont guidé l'action de la Haute Autorité et qui figurent dans son premier rapport annuel d'activité.

Tout d'abord encourager le développement d'une expression radiophonique pluraliste répondant aux aspirations des communautés locales sans porter atteinte aux nécessités du service public et au confort d'écoute des radios qui en font partie ;

Procéder à des regroupements partout où les fréquences disponibles ne permettaient pas de satisfaire individuellement les demandes présentées par les associations dont les dossiers étaient conformes aux exigences légales ;

Ne pas épuiser dans la mesure du possible, dès 1983, les disponibilités en fréquences de manière à réserver les initiatives ultérieures ;

Ne refuser les autorisations que pour des motifs dirimants : manque de soutien associatif, liens avec une entreprise commerciale — magasin de matériel hi-fi, discothèque, boîte de nuit — budget non équilibré ou financé à plus de 25 p. 100 par une même personne, refus ou impossibilité de s'intégrer dans un regroupement ;

Encadrer enfin l'exercice de cette liberté par la rédaction de cahiers des charges particulières annexés à chaque autorisation délivrée, rappelant les obligations auxquelles sont soumises les radios locales, étant entendu qu'en cas de non-respect de ces obligations, la Haute Autorité pourrait, après procédure contradictoire et nouvelle consultation de la commission consultative, retirer les autorisations délivrées.

L'exercice de sa mission par la Haute Autorité s'est heurté à de nombreuses difficultés, en particulier dans la région parisienne, pour la mise en place des regroupements. Dans certains cas, la Haute Autorité a dû se montrer plus directive et s'est alors heurtée à de fortes réticences.

Néanmoins, en dépit des difficultés et des obstacles, la Haute Autorité a, à la date du 20 mai 1984, attribué 1172 fréquences à 1397 associations, la différence entre les deux chiffres correspondant aux regroupements de plusieurs associations sur une même fréquence.

Le bilan présenté, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, est donc globalement positif.

L'ouverture du nouvel espace de liberté sur les ondes hertziennes ne s'est pas traduite par l'anarchie qu'ont connue d'autres pays. On ne saurait cependant nier qu'un certain nombre de problèmes subsistent dont la persistance pourrait avoir des conséquences extrêmement néfastes.

Le premier obstacle tient à la difficulté de vérifier, une fois l'autorisation d'émission accordée, que l'action de chacune des radios autorisées est conforme aux cahiers des charges. Cette tâche est techniquement très lourde et les instances à qui il revient théoriquement de l'exercer ne disposent pas des moyens appropriés pour le faire, qu'il s'agisse de la Haute Autorité elle-même ou du service d'observation des programmes, qui ne dispose d'aucune antenne décentralisée.

Aussi assiste-t-on incontestablement à certains dérapages par rapport à la loi : dépassement de la puissance autorisée par les émetteurs, mise en place de réseaux, pratiques publicitaires sous les formes les plus variées. En outre, les décisions prises en matière d'autorisation n'ont pas toujours été respectées.

La loi doit être respectée. Pour cela, monsieur le secrétaire d'Etat, il faut donner à la Haute Autorité, dont c'est la mission, les moyens importants de contrôler si les cahiers des charges des radios locales privées sont ou non respectés. Si elle ne dispose pas de ces moyens, elle risque, d'une part, de tomber dans l'arbitraire, d'autre part, d'être paralysée, ce qui ne peut qu'entraîner le développement des dérapages et des fraudes dont je parlais tout à l'heure.

Le deuxième obstacle tient à la difficulté de sanctionner les situations ou les pratiques non conformes aux dispositions législatives et réglementaires, lorsqu'elles ont été constatées.

Sur le plan pénal, les incriminations prévues par la loi du 29 juillet 1982 ne sont pas suffisamment précises pour fonder des poursuites destinées à sanctionner la plupart des situations irrégulières, notamment l'émission sur une fréquence autre que celle attribuée, avec un émetteur plus puissant que celui autorisé, ou d'un lieu différent de celui pour lequel l'autorisation a été accordée. En outre, le ministère public s'est montré très réticent aux poursuites judiciaires, en raison de leur caractère nécessairement discriminatoire dû à l'insuffisance des moyens de contrôle que je viens d'évoquer.

Sur le plan administratif, la loi du 19 juillet 1982 n'a prévu qu'une sanction, mais si lourde, puisqu'il s'agit du retrait de l'autorisation, qu'elle n'a jusqu'à présent pas été appliquée. La Haute Autorité a en effet renoncé à utiliser cette arme, qualifiée par sa présidente, Michèle Cotta, de « véritable bombe atomique ». C'est pour cette raison que le projet de loi que nous étudions aujourd'hui fournit à la Haute Autorité, par les articles 5 et 6, les moyens de graduer ses interventions et ses sanctions.

Si nous adoptons le projet de loi, la Haute Autorité pourra empêcher la constitution de réseaux qui se multiplient actuellement et qui font peser un grave danger sur l'indépendance des

radios locales et donc sur le pluralisme de ce secteur de la communication. Pour s'opposer efficacement à ces pratiques, il fallait compléter le dispositif de l'article 80 de la loi du 29 juillet sur deux points, notamment en fournissant à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations les moyens de contrôler le respect des dispositions interdisant à une même personne d'être titulaire de plus d'une autorisation, d'exercer des fonctions de direction ou de gestion ou de participer au financement de plus d'un organisme autorisé. C'est le sens de l'article 3 du projet, qui reprend d'ailleurs un certain nombre d'éléments figurant au chapitre sur la transparence dans la loi sur la presse que nous avons étudiée, il y a peu de temps, ici même.

Dans ce contexte, la mise en place d'un système permettant à la loi d'être respectée apparaît d'autant plus nécessaire que l'ouverture des radios locales privées risque de faire naître des tentatives nouvelles et de multiplier des pratiques douteuses. Le monde professionnel de la publicité comme de la radio ne peut que souscrire à cette volonté réaffirmée d'établir des règles du jeu qui soient respectées. Il est important aussi que la Haute Autorité utilise les nouveaux moyens que lui donnera cette loi pour manifester une fermeté sans faille contre ceux qui ne respecteraient pas ces règles du jeu nécessaires au bon développement de cette liberté.

Les besoins de financement des radios locales privées sont aussi variés que les projets radiophoniques qu'elles mettent en œuvre. Qu'il de comparable, en effet, entre une radio de quartier, dont le fonctionnement ne nécessite aucun permanent et ne suppose qu'un matériel léger, et une radio « généraliste », dont la réalisation impose des équipements coûteux et la présence d'une dizaine de personnes en permanence ? Entre ces deux radios existent une multitude d'expériences aux budgets et aux réalités très disparates. On chiffre aujourd'hui le budget moyen d'une radio entre 500 000 et 600 000 francs, permettant l'utilisation d'un minimum de permanents et de professionnels. Mais ces chiffres ne sont rien à côté de ceux des radios dont les ambitions professionnelles et commerciales se rapprochent plus de celles d'une radio décentralisée de Radio France, dont le budget tourne autour de 7 millions de francs.

Jusqu'à présent, les modes de financement sont au nombre de trois : les recettes propres, cotisations des adhérents et soutiens divers ; les subventions des collectivités locales et des établissements publics qui constituent une source de financement limitée et aléatoire du fait du nombre de radios et des considérations économiques ou politiques des collectivités territoriales ; enfin, le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale qui a fourni, en 1983, une aide de 100 000 francs aux radios locales et qui est alimenté par une taxe dont le plafond correspond en moyenne à un taux de 0,7 p. 100 pour la publicité radiodiffusée, à un taux moyen de 1,5 à 2 p. 100 pour la publicité télévisée.

Pour beaucoup de radios locales privées, ces trois modes de financement ne peuvent suffire à assurer leur fonctionnement. Dans mon rapport écrit, j'ai indiqué comment certaines d'entre elles ont mis en œuvre plus ou moins ouvertement des pratiques publicitaires en jouant sur les ambiguïtés de la loi. Je vous y renvoie en précisant qu'il ne s'agit pas de pratiques généralisées mais d'une tendance de plus en plus forte.

Pour un certain type de radio, il fallait donc compléter la liberté d'exister par la liberté de subsister.

Deux solutions étaient donc possibles : accroître le financement public ou autoriser le financement publicitaire.

Il est évidemment impossible — et au plan des principes il ne serait certainement pas souhaitable — d'envisager un financement public massif. Reste donc l'autre solution, qui pose néanmoins plusieurs questions.

Première question : la forme juridique des radios.

Dès lors qu'il était envisagé d'autoriser le financement publicitaire des radios locales privées, on aurait pu penser établir une liaison obligatoire entre le mode de financement et la forme juridique. De la sorte les radios se seraient partagées entre, d'un côté, celles qui conserveraient le statut associatif et ne pourraient recourir à la publicité et, de l'autre, celles qui, prenant la forme de sociétés, seraient autorisées à vivre de la publicité.

Cette solution, qui aurait eu, monsieur le secrétaire d'Etat, le mérite de la clarté, n'était pas toutefois sans présenter quelques imperfections. Obligeant les radios à abandonner le cadre associatif dès lors qu'elles souhaitaient bénéficier de l'apport de ressources publicitaires même si celles-ci ne représentaient qu'une part infime de leur budget, un tel système aurait risqué d'aboutir à une rupture complète avec les principes que le législateur de 1981 avait entendu poser.

La seconde solution consistait — et c'est celle qui a été finalement retenue dans le projet qui nous est soumis — à autoriser le financement publicitaire en laissant aux radios

la liberté de choix de leur forme juridique. C'est un système plus souple, plus libéral et plus réaliste. Il tient en effet compte du fait qu'un certain nombre de radios veulent pouvoir bénéficier de l'appui de quelques recettes publicitaires sans pour autant entrer dans une logique commerciale de recherche de bénéfices et tout en assurant la réalisation d'un projet radiophonique qui demeurerait à vocation communautaire.

Deuxième question : le financement publicitaire et les autres modes de financement.

Là encore, deux conceptions différentes pouvaient être développées.

On aurait pu concevoir en effet deux secteurs aux limites nettement dessinées. En combinant les critères de la forme juridique et du mode de financement, on aurait abouti à, d'un côté, des radios associatives, qui n'auraient pas eu accès au financement publicitaire, qui auraient été les seules à pouvoir bénéficier des aides provenant des fonds publics et, de l'autre, à des sociétés commerciales vivant de la publicité.

Ce schéma était beaucoup trop simpliste pour répondre à la variété des types de radio. La seconde conception possible, celle que reprend le projet qui nous est soumis, est plus souple et mieux adaptée à la situation présente.

Il faut établir une distinction selon les types d'aides provenant de fonds publics. S'agissant des subventions des collectivités publiques, collectivités territoriales et établissements publics, pourront en bénéficier toutes les radios ayant opté pour la forme associative, qu'elles disposent ou non de recettes publicitaires. Quant aux aides versées par le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, n'en bénéficieront que les radios associatives ne recourant pas au financement publicitaire.

Sur ce point et vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, je me suis, avec certains de mes collègues, posé la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'aller plus loin dans la démarche du fonds de soutien et de permettre aux radios disposant de peu de recettes publicitaires d'y accéder à partir d'un seuil maximum.

Nombre de radios le souhaitent qui ne se font pas trop d'illusions ni sur le montant du fonds de soutien, ni sur l'importance de l'apport publicitaire, mais qui croient à la complémentarité des financements. Les difficultés de contrôle de cette procédure ne permettent pas de l'envisager aujourd'hui avec sérieux.

De quelle part du marché publicitaire les radios locales vont elles pouvoir bénéficier ?

Le marché publicitaire français comparé aux marchés étrangers peut être considéré comme sous-développé. Je donne dans mon rapport des éléments chiffrés sur les caractéristiques de ce marché qui nous met loin derrière les grands pays occidentaux. Lorsqu'on étudie les causes de ce sous-développement on s'aperçoit que l'une d'elles est l'insuffisance de supports régionaux et locaux. Les radios locales privées, comme plus tard la télévision par câble, vont provoquer une extension du marché publicitaire sans gêner les autres médias.

Le centre d'études des supports de publicité estimait à 4 400 000 les auditeurs des radios locales privées en janvier 1984, ce qui n'est pas négligeable pour les annonceurs. Ceux-ci ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, puisqu'on estime à environ 30 millions de francs le montant des investissements publicitaires réalisés sur ces radios en 1983, alors que la publicité y était interdite, et à environ 400 à 500 millions de francs par an le marché publicitaire disponible pour les radios locales privées.

Plusieurs considérations conduisent à penser que l'introduction de la publicité sur les radios locales privées ne devrait se faire au détriment d'aucun média, et notamment pas de la presse régionale. Tout d'abord, tous les professionnels de la publicité savent que les supports ne sont pas interchangeables. Ensuite, les radios locales privées bénéficieront d'un nouveau marché publicitaire, local et régional, qui, actuellement, ne se porte sur aucun support car il existe une catégorie, beaucoup plus nombreuse qu'on ne le croit couramment, d'annonceurs régionaux potentiels. Beaucoup d'entreprises ne font pas d'investissement publicitaire faute d'un support adapté à leur taille, à leurs moyens et à leur implantation géographique.

Il faut espérer qu'une nouvelle forme de communication publicitaire va pouvoir naître sur les radios en conformité avec l'image qu'elles ont donnée d'elles-mêmes depuis leur naissance. Il ne faut pas oublier que l'absence de messages publicitaires avait constitué un facteur important du succès des radios locales privées. Il serait à craindre que l'apparition sur la bande FM d'une publicité comparable à celle diffusée sur les radios périphériques ne fasse fuir les auditeurs.

La loi, monsieur le secrétaire d'Etat, ne réglemente pas la nature de la publicité ni son volume. Sur ces deux aspects, qui entrent dans le domaine réglementaire, le rapporteur pense souhaitable qu'il y ait le moins possible de contraintes quantitatives et qualitatives.

**M. François d'Aubert.** Très bien !

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** L'intérêt même des radios locales privées passe par une certaine forme d'autodiscipline et par la mise en œuvre d'une véritable déontologie publicitaire comme le souhaitent d'ailleurs les annonceurs et les professionnels.

Reste la question préoccupante des réseaux.

Il ne s'agit pas, en autorisant les radios locales privées à faire appel au financement publicitaire, de renier les préoccupations et la volonté exprimées par le législateur de 1981.

La possibilité qui leur est offerte de diversifier leurs modes de financement doit aller de pair avec le souci de respecter les principes qui ont été à la base de leur reconnaissance. Ces radios répondent à un besoin de communication sociale à caractère essentiellement local ; elles permettent l'expression d'un très large éventail de sensibilités et d'aspirations, et il est essentiel qu'elles conservent leur identité propre. Or il ne faut pas se cacher que leur ouverture à la publicité comporte des risques de les voir perdre leur indépendance et leur spécificité.

Il existe différents types de régies publicitaires.

Dans le cas d'une régie intégrée, qui dépend directement de la radio, celle-ci va, elle-même, à la recherche des annonceurs. Certaines radios possédant une régie intégrée ont décidé, pour accroître leur impact et pour renforcer leur crédibilité face aux annonceurs, de s'associer. On peut citer l'exemple de Régicom, qui regroupe vingt stations du Nord-Pas-de-Calais. On trouve aussi des régies extérieures, telle Indépendance FM, issue d'un pool de six agences.

L'activité de régie publicitaire va souvent de pair avec d'autres prestations de services. C'est ainsi que Fréquence-Service, société contrôlée par Europe 1, offre une prestation de services « globale », puisqu'elle a intégralement financé l'installation d'une radio parisienne en échange de la gestion de sa régie publicitaire.

D'autres prestataires de services ont fait leur apparition sur la bande F.M. dont l'activité est effectivement plus inquiétante au regard du respect de l'esprit de la législation de 1981 et de 1982. Il s'agit d'agences d'information fournissant des programmes d'informations « clefs en main » à un réseau défini de radios locales privées par cassettes enregistrées ou par diffusion directe.

Il n'est pas douteux que l'ouverture des radios locales à la publicité sera à l'origine de multiples opérations sur la bande F.M., de la croissance, en nombre comme en importance, de régies publicitaires et de la constitution de véritables réseaux.

Il n'est pas question de s'opposer à la création de régies publicitaires, mais il est essentiel, pour préserver la spécificité de ces radios, d'empêcher la constitution de réseaux qui les dépersonnaliseraient rapidement. Il suffit pour cela d'appliquer l'article 80 de la loi du 29 juillet 1982, qui est maintenant complétée par un article sur la transparence. Comme il suffit d'appliquer le cahier des charges générales fixé par un décret du 15 novembre 1982, qui précise les 80 p. 100 du programme qui doivent être conçus par le personnel de la station et composés par lui ou sous son contrôle. Les dispositions de ce cahier des charges évitent que plusieurs radios, réparties en plusieurs points du territoire, s'entendent pour diffuser, sur une même fréquence ou sur des fréquences différentes, le même programme. La pratique de la fourniture de bulletins d'informations « clefs en main » montre qu'elle est insuffisante pour garantir le pluralisme dans un domaine, celui de l'information, où il est particulièrement nécessaire.

**M. Alain Madelin.** Scandaleux !

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Je ne peux être que très favorable, monsieur le secrétaire d'Etat, à votre intention d'inclure obligatoirement les émissions d'information dans la part de programme propre des stations.

**M. François d'Aubert.** C'est anticonstitutionnel !

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi devrait susciter un certain consensus.

Il est temps que les radios ne se développent plus sans véritable statut, au mépris de la législation sur le droit des sociétés, sur le droit fiscal, sur le droit du travail, sur la rémunération des auteurs et la réglementation de la profession de journaliste et au mépris de la déontologie publicitaire.

L'aménagement d'une nouvelle liberté publique demande à la fois rigueur et souplesse. Elle demande aussi que les autorités responsables de leur mise en œuvre aient les moyens de le faire. C'est le sens de ce projet de loi. Il vient compléter le processus d'organisation du nouvel espace de liberté ouvert depuis la fin de 1981.

C'est une véritable révolution sur les ondes hertziennes qui s'est opérée depuis trois ans, mais une révolution maîtrisée, grâce à l'existence d'un cadre juridique, que nous sommes amenés à préciser aujourd'hui, grâce au souci manifesté par

les autorités responsables de permettre l'exercice de la liberté d'expression à tous ceux qui pouvaient y prétendre et grâce à la discipline dont ont fait preuve la plupart des acteurs de cette nouvelle liberté.

Le projet que vous présentez, monsieur le secrétaire d'Etat, est positif. Il marque une nouvelle étape essentielle dans la voie que nous n'avons jamais quittée depuis 1981, celle du développement des libertés. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication.

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, « la radio marque les minutes de la vie, le journal les heures, le livre les jours », écrivait Jacques de Lacretelle.

**M. François d'Aubert.** Voilà qu'il cite des auteurs de droite !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** Je dirai en commentaire que depuis 1981 la libération des ondes a marqué les années du Gouvernement de la République.

**M. Jean-Jack Queyranne.** Très bien !

**M. François d'Aubert.** Ce sera du Péguy la prochaine fois !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** En 1981, la revendication du droit à l'expression, jugulée autant qu'il le pouvait par l'ancien pouvoir, bouleverse l'univers radiophonique et plus globalement l'ensemble du paysage de la communication dans un foisonnement d'imagination, d'ardeur et d'espoir. C'est l'explosion de ces radios nouvelles que l'on appelle, qui s'appellent elles-mêmes, « radios libres ». Etat de grâce pour une expression nouvelle, sans autre intention...

**M. Jacques Toubon.** Cela fait très « vieux style » !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** ...que d'exprimer, sans autre vocation que de dire, après la frustration durement ressentie pendant les vingt-cinq années précédentes.

**M. François d'Aubert.** Surtout depuis trois ans !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** Mais, à cette date, le monopole existe encore.

**M. Jean-Jack Queyranne.** Eh oui !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** Toute émission n'émanant pas de ce monopole étant illégale, il est urgent de doter ces nouvelles radios d'un statut, d'un cadre juridique spécifique pour éviter l'écrasement des expressions minoritaires par des groupes de pression idéologiques ou par de puissants intérêts économiques.

Il faut aussi édifier un système de répartition des fréquences puisque, comme le disait à l'instant le rapporteur, il s'agit d'un bien précieux, devenu rare, qu'il convient de répartir d'une manière équitable.

En somme, à ce moment-là, et conscience prise de la nécessité d'agir, tout est encore à faire sur la bande de la modulation de fréquence, puisque rien n'avait été fait, rien n'avait été autorisé depuis l'apparition technique de ce mode de communication.

Le Gouvernement et la majorité qui le soutient prennent en charge cette revendication. Une première loi concrétise la reconnaissance officielle de ce droit nouveau à l'expression. C'est la loi du 10 novembre 1981 portant pour la première fois dérogation au monopole de la radiodiffusion.

En 1982, c'est la loi générale sur la communication audiovisuelle, promulguée le 29 juillet. Dans ce texte sont reprises les dispositions figurant dans la loi de l'année précédente. Une option fondamentale est arrêtée : structure associative, communication locale et de caractère social, interdiction de la pratique et du financement publicitaires.

Une procédure est également mieux précisée dans la loi de 1982 : les décisions d'autorisation seront prises par la Haute Autorité, après avis d'une commission consultative qui, parce qu'elle réunit tous les acteurs sociaux concernés, garantit l'équité et le pluralisme.

Le 17 novembre 1982, c'est la création par décret du fonds d'aide à l'expression radiophonique locale, dont le financement est prévu par la loi de finances.

En 1983, près de 800 radios émettent sur l'ensemble du territoire. Pres de la moitié, environ 400, sont déjà autorisées officiellement. Elles représentent toute la gamme de ce qu'il est possible de diffuser à partir de ce média : radios d'expression communautaire, comme les radios d'immigrés, radios à vocation socioculturelle, comme celles qui ont été créées à l'initiative des maisons des jeunes ou des foyers ruraux, radios généralistes, entreprises de communication aux ambitions professionnelles, radios thématiques, radios de formation, radios de création et d'expérimentation sonore, radios musicales, avec autant de sous-catégories qu'il existe de genres musicaux.

La France est ainsi devenue un véritable laboratoire radiophonique pour un public chaque jour plus nombreux.

En 1984, la répartition des fréquences disponibles est en voie d'achèvement. A ce jour, la Haute Autorité a autorisé 1417 associations pour l'exploitation de 1192 fréquences. Ce sont les derniers chiffres résultant des dernières décisions de la Haute Autorité et publiés au *Journal officiel*. Je répète ces chiffres parce qu'ils sont significatifs : 1192 fréquences autorisées sur lesquelles se trouvent regroupées, et avec droit d'émettre, 1417 associations. Parmi les dossiers étudiés, 200 environ n'ont pu être satisfaits, faute de disposer d'un nombre suffisant de fréquences. On peut dire qu'à travers cette multitude de radios toutes les vocations de communication, toutes les ambitions radiophoniques, toutes les familles de pensée ont été prises en compte.

Ce bilan rapidement tracé, il est temps aujourd'hui de tirer les enseignements de ces trois dernières années si fertiles, trois années à considérer essentiellement comme une période d'expérimentation. Il convient aujourd'hui d'adapter le cadre juridique, tel que défini par la loi du 29 juillet 1982, à la diversité du paysage radiophonique local privé, tel qu'il s'est maintenant dessiné avec davantage de précision.

Comme le soulignait il y a quelques instants M. Bernard Schreiner, il y a des vocations et des ambitions différentes. Certaines radios souhaitent devenir de véritables entreprises de communication, avec le soutien financier de leurs auditeurs, des collectivités territoriales et même des subventions nationales, comme les aides à la création d'emplois. Toutes les formes d'aides dont ces radios ont pu bénéficier jusqu'ici ne leur permettent pourtant pas de satisfaire leurs exigences au niveau où elles se situent, et qui naturellement reposent sur leur indépendance et sur une volonté de professionnalisme et de créativité.

C'est la raison essentielle pour laquelle le Gouvernement propose aujourd'hui au Parlement, en votant ce projet de loi, de permettre à ces radios l'accès au financement publicitaire.

D'autres radios souhaitent, au contraire, ne pas entrer dans la compétition commerciale, mais conserver leur vocation d'animation socioculturelle dans le cadre associatif et avec la dimension locale définie par la loi.

Ces radios continueront d'exister et, parce qu'elles sont le moteur d'une nouvelle dynamique sociale, elles devront trouver aussi les conditions de leur épanouissement.

Le nouveau dispositif proposé dans ce projet de loi leur permettra de recevoir une aide accrue en provenance du fonds national d'aide à l'expression radiophonique locale.

M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a exprimé le souhait, qu'il partage avec un certain nombre de commissaires, que soit créée une troisième catégorie de radios. A vocation essentiellement associative et de communication sociale et locale, elles seraient, cependant, admises à introduire un peu de publicité, dans des limites à fixer, sans pour autant perdre le bénéfice de l'aide du fonds de soutien.

J'ai examiné cette possibilité et consulté les différents intéressés. Il ne me paraît pas possible de retenir cette idée pour des raisons pratiques. En effet, on créerait entre les radios admises à faire de la publicité et les radios qui ne le seraient pas, ou qui auraient choisi de ne pas en faire, une catégorie intermédiaire difficile à définir et impossible à contrôler.

Quoi qu'il en soit, le texte qui est proposé aujourd'hui à l'Assemblée nationale donnera aux radios locales privées un éventail de choix et une totale liberté de décision quant à leur statut juridique. Elles pourront opter pour le statut associatif à but non lucratif ou pour l'un des statuts commerciaux prévus dans le droit commun.

Dans tous les cas — et c'est une innovation utile introduite dans le projet — qu'elles soient associatives ou de statut commercial, elles devront satisfaire aux exigences de transparence quant à la propriété de la station, à sa direction et à la responsabilité éditoriale.

Il s'agit ensuite de permettre aux radios de choisir leur mode de financement en fonction de leurs propres objectifs et de leur capacité économique de développement.

Les radios locales qui le désireront, qu'elles soient associatives ou sociétés, pourront donc se financer par la publicité. Les contreparties naturelles de cette option commerciale seront de renoncer aux subventions du fonds de soutien national et de verser la taxe sur la publicité qui alimente ce fonds d'aide à l'expression radiophonique privée. Ce mécanisme de solidarité sera en effet maintenu, mais au profit exclusif des radios ne désirant pas recourir à la publicité commerciale. Toutefois, pour donner, là encore, satisfaction à une revendication souvent exprimée par les organismes représentatifs de ces radios associatives et socioculturelles, ces dernières pourront programmer et tirer rémunération de messages destinés à soutenir des



actions collectives ou d'intérêt général — c'est l'expression retenue depuis longtemps dans les cahiers des charges et mise en œuvre en ce qui concerne Radio-France.

En aucun cas, bien sûr, ces réformes ne sauraient remettre en cause la vocation des radios locales privées, en particulier leur vocation strictement locale signifiée par la limitation de la puissance d'émission autorisée et de la zone de service couverte, par l'interdiction de l'usage de réémetteurs ou de relais et de la constitution de réseaux.

L'exercice de cette nouvelle liberté, ainsi précisée et étendue, ne pourra naturellement être garanti sans une rigoureuse application de l'ensemble de ces dispositions, qu'elles soient législatives ou réglementaires. En effet, une radio autorisée à émettre doit être protégée dans l'exercice de ce droit, notamment contre les émissions pirates qui pourraient perturber les émissions d'un service autorisé, contre les radios concurrentes qui ne respecteraient pas les dispositions prévues dans l'autorisation qui leur est accordée. De ce point de vue, ce projet de loi contient des aménagements aux dispositions pénales instituées à l'article 97 de la loi sur la communication audiovisuelle, de manière à introduire dans certains cas plus de souplesse et dans d'autres davantage de sévérité, la mise en œuvre de ces dispositions supposant de la part des partenaires le respect de l'ensemble des clauses et des règles qui définissent pour chacun l'exercice de cette liberté.

Le Parlement, en votant les lois de 1981 et 1982, a donné à ces radios le droit d'exister. Maintenant, en acceptant ce nouveau texte, il doit leur donner la liberté de se développer. Nous avons rendu possibles toutes les radios libres ; il faut à présent rendre libres toutes les radios possibles.

Un tel objectif, me semble-t-il, ne peut que recueillir l'assentiment général des députés. La majorité de l'Assemblée nationale s'est exprimée sur ce point lors des débats en commission. Quant à l'opposition elle réclame depuis longtemps l'autorisation de la publicité sur les radios locales privées. Voilà donc pour elle l'occasion de faire le droit conformément au vœu qu'elle a souvent exprimé. Si je ne sais quel démon la poussait à agir autrement, qui comprendrait ce reniement, qui pourrait expliquer cette contradiction consistant à réclamer la liberté et à voter contre ? (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

**M. le président.** En application de l'article 91, alinéa 4 du règlement, M. Alain Madelin soulève une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Alain Madelin.

**M. Alain Madelin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte a deux aspects. Premièrement, il permet l'introduction de la publicité sur les radios locales privées. Deuxièmement, il prévoit un dispositif répressif que j'estime inconstitutionnel, et je le démontrerai dans un instant.

S'agissant de la publicité, je ne peux que vous dire : d'accord ! Et j'ajoute : enfin !

**M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat.** Alors, restons-en là !

**M. Alain Madelin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, vous étiez contre cette publicité, vous êtes pour ! Je n'ironiserai pas davantage, parce qu'il est vrai que dans l'histoire tourmentée de la liberté des radios, on a vu bien des chassés-croisés.

Mais l'introduction de cette publicité était inéluctable. On ne peut accorder une liberté sans en donner les moyens. C'est ce que nous avons patiemment répété au cours de la discussion de la loi sur l'audiovisuel. On est bien loin aujourd'hui de l'apostrophe de Pierre Mauroy, le 22 septembre 1981 : « Nous ne voulons pas de radio-trie ! ». Vous reconnaissez-à, monsieur Fillioud, une expression qui vous était chère hier.

Et à tous les arguments que nous développons dans cet hémicycle en faveur de l'introduction de la publicité, on nous opposait des arguties selon lesquelles cette liberté était trop fragile, et que des forces occultes, des forces d'argent menaçaient de s'en emparer.

On nous disait aussi — cela est extrait des débats de septembre 1981 : « Il n'est pas possible d'accepter la publicité sur des antennes privées, même en petite quantité, car nous ne pouvons organiser un contrôle. »

L'absence de possibilité de contrôle hier justifiait le refus de cette introduction de la publicité. Que de temps perdu ! Enfin, pas pour tout le monde, puisque cette publicité que vous aviez chassée légalement des ondes de radios libres n'en était pas pour autant absente. Elle était présente depuis longtemps sur les ondes de ces radios.

En 1983, alors que la publicité était illégale, les budgets publicitaires consacrés aux radios libres pouvaient être estimés à trente millions de francs.

Bref, votre loi, comme nous l'avions pronostiqué, était inapplicable.

L'une des figures marquantes de la presse avait déclaré, lors de son examen, que c'était une loi faite par les naïfs au profit des malins. Vous nous aviez dit : « Nous ne voulons pas de radios avec des partis politiques derrière. » Eh bien, nous avons eu des radios qui dissimulaient plus ou moins discrètement des partis politiques !

Vous avez dit : « Nous ne voulons pas de radios qui soient l'émanation de la presse quotidienne ou hebdomadaire régionale ». Nous en avons eu !

Vous ne vouliez pas de publicité, et la publicité s'est installée sur les ondes de ces radios locales privées.

Vous ne vouliez pas de radios municipales, et il y en a eu, ici et là.

Bref, la loi a été tournée de toutes parts. Dès lors, se posait la question de savoir si l'on allait s'engager dans la voie de la répression, pour chasser la publicité, ou si l'on allait la légaliser. Vous avez choisi la voie de la sagesse : la légalisation de la publicité. Cela me rappelle un mot de Cocteau : « Puisque ces mystères nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs ».

Et, effectivement, vous avez organisé, non sans tergiversations, la publicité sur les ondes de ces radios libres. Tel est l'objet de ce projet de loi.

Mais vous ne l'avez fait que parce que la publicité s'était déjà installée et qu'une forte pression s'exerçait sur vous, à commencer par la très courageuse campagne menée par le quotidien *Le Matin* en faveur de l'introduction de cette publicité. Il a fallu toutes ces pressions pour que vous vous décidiez enfin à l'introduction de cette publicité.

Non sans tergiversations, je le disais il y a un instant. Car, d'abord, il a fallu que le dossier « remonte » au Président de la République. Il était sur sa table de travail et l'on attendait la décision qu'il allait prendre. Le Président de la République a pris la décision : il y aurait publicité. Mais, disait-il dans une conférence de presse restée célèbre, il n'y aurait même pas besoin de remanier la loi. Eh bien si ! il fallait remanier la loi parce que, précisément, c'était la loi qui avait interdit la publicité !

On avait ensuite annoncé que le texte serait présenté au conseil des ministres du 9 mai. Il fut retiré — votre copie n'était pas prête — et finalement renvoyé à celui du 23 mai.

Peu importe cette valse-hésitation. L'essentiel est que nous ayons aujourd'hui à décider de l'introduction de la publicité. Sur ce point, il va de soi que nous vous suivrons, même si nous aurions souhaité vous suivre plus tôt.

J'ai écouté tout à l'heure les justifications laborieuses du rapporteur, M. Schreiner, pour expliquer ce retard dans l'introduction de la publicité. Il fallait mettre la liberté des radios à l'abri pendant une période probatoire, il fallait que ces jeunes pousses soient protégées des divers intérêts, il fallait préserver le côté local et associatif. Balivernes, tout cela ! Parce que vous ne réussirez pas à nous faire croire aujourd'hui que la morale trouve son compte dans l'introduction illégale de la publicité sur les ondes avant même le texte de votre loi et dans les pratiques qui sont d'ores et déjà en cours de la part des régies publicitaires et de différents groupes d'intérêts financiers aux fins d'accaparer certaines de ces radios.

Nous savons très bien qu'une petite radio dans une petite ville de province peut aujourd'hui obtenir, en quelque sorte, un pas-de-porte pour un régisseur publicitaire d'une dizaine de millions de centimes. Si la ville est plus importante, c'est autour de cent millions de centimes que l'on peut obtenir ce pas-de-porte. Et si l'on parle de Paris, c'est en milliards de centimes qu'il faut compter. Alors, où est la morale dans ces tergiversations ? Où est la morale dans cette non-introduction de la publicité pendant deux ans sur les ondes des radios libres, si c'est pour aboutir aujourd'hui à une telle situation ?

En réalité, vous ne « faites » pas les libertés. Mais vous avez au moins l'intelligence de prendre acte de l'avancée des libertés.

En 1981, la liberté de la radio était inéluctable. Nous avons eu un texte — un mauvais texte — qui l'a très soigneusement encadrée, en ôtant à cette liberté les moyens financiers. (*Protestations sur les bancs des socialistes.*)

Nous avons eu ensuite, inéluctablement, l'introduction de la publicité sur les ondes de ces radios.

De même, vous prenez aujourd'hui acte de cette introduction. Vous avez la sagesse de ne pas choisir la voie de la répression et vous légalisez une pratique existant déjà depuis longtemps.

En matière de liberté dans le domaine de l'audiovisuel, vous avez toujours un train de retard.

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Vous pouvez parler !

**M. Jean-Jack Queyranne.** Votre train n'est jamais parti, monsieur Madelin !

**M. Alain Madelin.** Monsieur Queyranne, j'ai entendu M. Fillioud tout à l'heure nous dire que cette liberté de la radio avait été frustrée pendant vingt-cinq ans.

**M. Jean-Jack Queyranne.** Oui !

**M. Alain Madelin.** Mais, quand j'étais dans la majorité, j'es-sayais, moi, de convaincre mes amis, notamment au moyen de propositions de loi, de réaliser cette liberté de la radio. Où étaient les propositions de loi socialistes ? Où étaient les propositions de loi communistes ? Cette liberté de la radio, vous ne l'avez faite que lorsqu'elle était inéluctable. Vous ne l'avez pas proposée quand elle était possible. (*Applaudissements sur les bancs de l'unon pour la démocratie française.*)

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Vous n'avez guère été efficace, en tout cas !

**M. Georges Hage.** Sous l'ancienne majorité, on envoyait les C. R. S. ! C'était cela, l'inéluctable !

**M. Guy Ducloné.** M. Madelin était du côté des C. R. S. !

**M. Alain Madelin.** Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez aujourd'hui du retard dans cette liberté.

Je prends l'exemple du satellite. On nous avait dit qu'il fallait surtout être préservé de ces fameux « satellites Coca-Cola », chers à M. Mexandean, c'est-à-dire de ces satellites étrangers qui viendraient inonder le territoire de programmes fabriqués ailleurs. Et l'on a construit une « ligne Maginot » autour de notre audiovisuel français. M. Fillioud a cherché à négocier quelque accord pour un satellite français. On en voit aujourd'hui le résultat : notre ligne Maginot a été contournée, et nous aurons effectivement des satellites de diffusion directe venant de l'étranger, dont les programmes pourront être reçus par chaque Français.

**M. François d'Aubert.** Quel échec !

**M. Alain Madelin.** Ce retard en matière d'application concrète des libertés, à chaque fois, se traduit par un échec. L'exemple du satellite est probant.

J'aurais pu prendre également l'exemple du câble. S'agissant du câble, nous avons deux solutions. Ou bien aller dans la direction de la liberté la plus grande, et dans ce cas nous serons capables de faire une industrie de programmes répondant réellement à un marché. Ou bien, seconde solution, la plus mauvaise — c'est celle qui a été choisie — faire entrer le câble dans un univers administratif.

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** C'est vous qui le dites !

**M. Alain Madelin.** Je crains, là encore — la discussion d'un prochain texte nous permettra d'éclaircir ce point — que la direction choisie ne nous conduise à l'échec. Vous avez encore une fois, monsieur le secrétaire d'Etat, une bataille de retard.

Dernier exemple — il est simple — nous ne devrions pas aujourd'hui être en train de discuter de l'introduction de la publicité sur les radios locales privées. Cela devrait être fait depuis longtemps.

**M. Bernard Schreiner, rapporteur.** Depuis les années 70, effectivement !

**M. Alain Madelin.** Le texte que nous devrions discuter aujourd'hui, c'est la libéralisation de la télévision hertzienne locale. Cette libéralisation de la télévision, qui est attendue, est possible. Vous savez très bien — M. Dondoux l'a montré, comme d'autres — que des fréquences sont disponibles. Vous savez très bien aujourd'hui qu'il existe un matériel peu cher qui permet de réaliser des programmes locaux. Vous savez très bien qu'ici et là des expériences de libéralisation de ces ondes ont été tentées. Quand discuterons-nous de ce texte sur la libéralisation des ondes télévisées ? Faudra-t-il attendre que vous soyez placés devant le fait accompli, comme je ne sais trop quel 14 juillet ? Faudra-t-il attendre que de nombreuses télévisions privées émettent — illégalement, c'est vrai — pour que vous vous décidiez, avec retard une fois encore, à inscrire dans la loi ce qui sera devenu une pratique ?

Sur ce point, les faits démontrent que vous avez, à chaque fois, du retard pour assurer la liberté de la communication, mais je ne vous en veux pas aujourd'hui d'introduire cette publicité, même si j'aurais souhaité qu'elle le fût plus tôt.

Mais le deuxième aspect de votre texte, celui pour lequel je soulève l'inconstitutionnalité, tient à la fois au dispositif répressif — l'article 6, combiné, d'ailleurs, avec l'article 5 — et à une certaine lecture que vous vous apprêtez à faire.

Voions tout d'abord le dispositif répressif, ce fameux article 6.

**M. Emmanuel Hamel.** Fameux et sinistre !

**M. Alain Madelin.** En réalité, cet article 6 aggrave les sanctions prévues pour non-respect de la loi du 29 juillet 1982. J'observe d'ailleurs que l'article 97 de la loi du 29 juillet 1982

aggravait déjà les sanctions prévues sous l'empire de l'ancienne législation en cas de violation de monopole, puisqu'il s'agissait simplement d'une amende de 400 à 100 000 francs. Donc, première aggravation, en 1982, c'est l'article 97.

Deuxième aggravation, aujourd'hui : l'article 6.

Sur ce point, il est un principe reconnu par les textes internationaux et la jurisprudence internationale : c'est la proportionnalité de la peine.

Ici, nous allons bien au-delà de ce que ce principe nécessiterait. Je vais le montrer.

Si une commission administrative, une autorité baptisée indépendante ou pas, estime qu'il y a eu violation de la loi du 29 juillet 1982, elle peut, en vertu de l'article 86 de cette même loi, retirer ou suspendre l'autorisation d'émettre. L'article du présent projet ajoute que, dans ce cas, il peut y avoir une peine d'amende de 6 000 à 500 000 francs. Vous liez ainsi cette peine d'amende à la décision d'une autorité administrative. Et surtout, vous ajoutez — ce qui n'était pas le cas précédemment ou ce qui était le cas exclusivement pour une récidive — que, dans cette hypothèse, le tribunal pourra prononcer la confiscation des installations et des matériels. Voilà donc un alourdissement des sanctions !

Plus grave encore est le 3<sup>e</sup> du nouvel article 97, puisque vous prévoyez maintenant que toute violation des dispositions concernant l'émission sur une fréquence autre que celle qui a été attribuée, mais aussi, et surtout, toute violation des dispositions concernant la puissance de l'émetteur ou le lieu d'implantation de celui-ci, définies dans l'autorisation prévue à l'article 7 de la présente loi, peut être punie d'une amende de 6 000 à 500 000 francs et que le tribunal peut, dans ce cas, prononcer la confiscation des installations et du matériel. C'est une aggravation de l'ancien article 97.

Il faut rappeler que toutes les dispositions visées — l'autorisation, le choix des fréquences, la limitation de la puissance de l'émetteur, le lieu de l'implantation — sont en quelque sorte unilatéralement décidées sans débat ni contrôle par la Haute Autorité.

C'est donc la violation de ces décisions incontrôlables qui entraîne la répression aggravée dont je viens de faire état.

Il faut rappeler sur ce point ce qui est, hélas ! la pratique dans l'attribution des autorisations.

Des radios cataloguées d'opposition ont reçu ce que l'on peut appeler des « fréquences à problème », c'est-à-dire des fréquences proches de celles qui sont occupées par les petites radios de banlieue. De même, des radios classées « d'opposition » ont été contraintes à des regroupements forcés, sans rapport avec ce qui aurait été raisonnable, tant ces regroupements étaient hétérogènes.

Voilà pourquoi l'application de l'article 6 aggrave la répression au-delà même du principe de la proportionnalité des peines.

Voilà qui est grave. Et c'est peut-être la face cachée du projet de loi. Nous ne voyons essentiellement ici que l'aspect positif — l'introduction de la liberté sur les ondes — mais il faut aussi savoir qu'il y a une aggravation de la répression.

J'en viens à mon argument essentiel : la lecture que vous vous apprêtez à faire de ce projet de loi. Elle nous a été confirmée par M. Schreiner. Et c'est celle que vous avez indiquée, monsieur Fillioud, à plusieurs reprises hors de cet hémicycle.

Il s'agit pour vous d'interdire les agences d'information sonore, de faire en sorte que l'information soit incluse dans le fameux quota de 80 p. 100 de programmes propres imposé aux radios dans le cadre du décret du 15 novembre 1982.

Autrement dit, la loi vous donnera la possibilité grâce aux décrets d'application, d'interdire ces agences d'information et d'obliger les radios locales à faire en sorte que leurs programmes d'informations soient en totalité conçus localement.

Il s'agit là d'une entrave très grave à la liberté de la communication. Vous n'avez pas la possibilité constitutionnelle de faire cette lecture.

Je m'explique. L'argument que vous avancez est celui, une fois encore, de lutter contre je ne sais quel monopole de l'information. Allons donc ! On peut très bien imaginer — d'ailleurs, c'est ce qui se fait — qu'un certain nombre d'agences sonores, comme il existe des agences de presse écrite, diffusent des éléments destinés aux radios locales, éléments nationaux qui sont hors de la portée de ces radios locales ou même éléments internationaux.

Qui peut croire qu'une petite radio locale ait la possibilité d'entretenir des correspondants nationaux, voire des correspondants internationaux ? Personne ! Cette radio sera donc condamnée soit à ne faire aucune information nationale, soit à la fabriquer elle-même, ce qui est hors de sa portée.

Donc, en refusant ces agences de presse sonores, vous interdisez la diffusion de la communication, vous créez une entrave à la liberté de la communication.

Vous nous repondrez peut-être: « Il ne s'agit pas, dans notre esprit, d'interdire les agences sonores ou la diffusion de tel ou tel élément sonore; il s'agit simplement d'interdire la diffusion de programmes « clefs en main ». Sur ce point, il faut être clair. Quelle est la différence entre des éléments sonores et un programme « clefs en main » ? La différence est que la revue de presse nationale, par exemple, au lieu d'être confectionnée localement par une dizaine de radios, peut être confectionnée par ces dix radios ensemble dans le cadre d'une coopérative — pourquoi pas ? — et diffusée au même moment ou à des moments différents sur les ondes de ces dix radios membres de la coopérative. Au nom de quoi voulez-vous interdire cette diffusion de programmes « clefs en main » ? Je ne comprends pas, et je crois surtout que vous entrez là dans la voie de l'inconstitutionnalité si vous devez faire cette lecture de ce texte.

Les programmes d'information peuvent être élaborés librement par une radio; telle est notre règle. Cela signifie qu'ils peuvent être confectionnés de façon autonome par la station, mais que celle-ci peut également se regrouper avec d'autres stations ou faire appel à des fournisseurs de services qui lui donneront des éléments de programme ou un programme tout préparé.

D'ailleurs, quelle différence pourrait-il y avoir entre une émission clefs en main sur l'histoire des Beatles et une émission clefs en main sur le fonctionnement des institutions européennes ?

Comment ferez-vous la distinction entre la bonne information et la mauvaise information ? Si nous vous suivions dans cette direction, nous entrerions dans une autre logique, celle du contrôle du contenu.

Vous ne repondrez sans doute que tout cela figurera dans les décrets d'application mais que le présent projet est muet sur ce point. C'est vrai, et cela traduit une certaine habileté de votre part. A un moment, on avait en effet envisagé d'inclure dans la loi l'obligation de confectionner au niveau local les programmes d'information. L'inconstitutionnalité du texte aurait alors été évidente. Vous avez renoncé, semble-t-il, à une telle disposition pour vous engager dans la voie indiquée par M. Schreiner dans son rapport. Celui-ci envisageait un décret d'application qui devrait inclure les programmes d'information dans les 80 p. 100 de programmes propres que doivent diffuser les radios locales. Dans ce cas, c'est le Conseil d'Etat qui aura à statuer au contentieux. Mais dans combien de temps ? Dans deux ans, dans trois ans ?

La lecture que vous allez faire de cette loi et le décret d'application complémentaire vont en réalité aboutir à brimer une liberté essentielle pendant un an, deux ans ou trois ans.

Voilà pourquoi j'ai souhaité défendre cette exception d'irrecevabilité. Ainsi, le texte pourra « jeter son venin » et le Conseil constitutionnel, saisi de la constitutionnalité de telle ou telle disposition, pourra, sans se prononcer forcément sur la disposition incriminée, indiquer la lecture qu'il faut en faire et, en tout cas, celle qu'il ne faut pas en faire.

La Haute juridiction dira ce que la loi ne pourra pas faire, ce que les décrets d'application ne pourront pas faire. Je souhaite qu'il conclue que les programmes d'information relèvent de l'entière responsabilité des radios locales et qu'aucune entrave ne doit être apportée à leur confection, contrairement à ce que vous allez faire avec le décret d'application.

Tout en approuvant, c'est clair, les possibilités de financement publicitaire des radios locales privées, je tenais à attirer solennellement l'attention sur une lecture de ce texte et une pratique répressive qui seraient inconstitutionnelles.

Nous sommes encore bien loin, hélas ! — et ce sera ma conclusion — d'une vraie liberté de l'audiovisuel ! (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le président, je demande une suspension de séance d'une demi-heure environ pour réunir mon groupe.

**M. le président.** Il est onze heures vingt-cinq. La conférence des présidents devant se réunir à midi, il est préférable de lever la séance.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique.

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 2144 modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation (rapport n° 2173 de M. Bernard Schreiner, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

Discussion du projet de loi n° 2145 relatif à l'exploitation des services locaux de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé (rapport n° 2174 de M. Georges Hage, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures vingt-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN.