

Un statut des média?

Autor(en): **Bourquin, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **44 (1986)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139420>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Un statut des média ?

Jacques Bourquin,
Docteur en droit, Lausanne

1. LES RÉVOLUTIONS DES XVI et XX^e siècles

Information et divertissement par les média connaissent en ce XX^e siècle une révolution aux conséquences comparables à celles suscitées par les inventions de Gutenberg et Coster au XV^e siècle et par l'apparition de la rotative, des machines à composer et de la presse à grand tirage au XIX^e.

Ces changements font l'objet en Suisse d'une application technique rapide, mais les institutions juridiques y sont adaptées avec la prudence et la lenteur qui caractérisent un régime fédératif, dans l'ensemble bénéfique. Ainsi, l'interprétation de l'article 55 de la Constitution fédérale, qui garantit la liberté de la presse, fut modifiée par un Tribunal fédéral et un Parlement sensibles à l'évolution des temps, quoique son texte concis — «la liberté de la presse est garantie» — n'ait pas été modifié depuis 137 ans.

En 1948, la délégation suisse à la conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information contribua, sous la présidence de Plinio Bolla, un juge fédéral aux connaissances universelles, à la définition de cette liberté et à la rédaction de l'article 19 de la Déclaration des droits de l'homme: «Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.» (Texte proposé par Jacques Bourquin, rapporteur, défendu, au nom de la délégation suisse, par Plinio Bolla à Genève, en 1948, puis adopté par l'Assemblée des Nations Unies en automne 1948, à Paris.)

Mais sur le plan helvétique, malgré les efforts personnels du conseiller fédéral Markus Feldmann, l'adaptation de la garantie constitutionnelle datant de 1848 finissait par tarder. Il aura fallu la collaboration entre la commission d'experts poursuivant l'étude d'une conception globale des média, présidée par Hans W. Kopp, et le groupe du Département fédéral des transports, communications et de l'énergie, chargé d'élaborer un nouvel article constitutionnel, pour que le peuple suisse accepte, après diverses péripéties, l'article 55 bis de la Constitution (CF):

1. La législation sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication, est du domaine de la Confédération.
2. La radio et la télévision contribuent au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons. Elles présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.
3. L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.
4. Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse.
5. La Confédération crée une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes.

Ainsi, jusqu'au 2 décembre 1984, faute de base constitutionnelle autre que les articles 36 et 55 CF, seul le Conseil fédéral, qui jouissait légitimement du pouvoir exécutif mais n'avait aucun droit en matière de programme de radio et de télévision, accordait des concessions et exerçait une haute surveillance sur les média audio-visuels.

2. À PARTIR DU 2 DÉCEMBRE 1984

L'adoption par le peuple et les cantons de l'article 55 bis CF permet enfin de légiférer en matière de radio et de télévision et d'octroyer valablement des concessions. Des liens se créent ainsi, entre l'Etat et les média (cessionnaires), non plus en vertu d'un droit de régle exclusivement technique dont le Conseil fédéral peut jouir (art. 36), mais grâce à une liberté et à une indépendance voulues et accordées aux média audio-visuels par le peuple et les cantons.

La place du nouvel article dans la Constitution est de ce point de vue significative. Le paiement d'une taxe ou d'un abonnement, l'achat d'un poste, la pose d'installations, créent de nombreux liens juridiques dont il faut prendre conscience et qu'il convient de définir; ceux-ci ne doivent pas être rompus sans justification, les libertés mal circonscrites vont se transformer en droits bien définis.

A la protection des média vis-à-vis de l'Etat, s'ajoute celle des payeurs de taxes à l'égard des PTT, des acquéreurs de poste à recevoir les émissions, des abonnés à choisir leurs programmes, des câbleurs à alimenter leurs réseaux, des collaborateurs à une certaine autonomie dans le cadre d'une ligne générale, etc.

Dès 1985, les concessions sont légitimées, les devoirs des concessionnaires étant confirmés par les droits du public (art. 55 bis) et de leurs abonnés (liberté du commerce et de l'industrie, droits des obligations). Les bases légales d'un statut des média étant désormais établies, il appartient de tirer parti de l'article 55 bis CF et des travaux accomplis pendant cinq ans par la commission chargée de l'étude d'une conception globale des média. La meilleure façon d'agir, prise par le Conseil fédéral et plus particulièrement le Département fédéral de justice et police, consistait à charger ladite commission d'élaborer un avant-projet de statut, qui suivrait ensuite une procédure traditionnelle; examen par les départements intéressés, Conseil fédéral, consultation des cantons et des associations concernées, rédaction définitive par les Chambres fédérales, approbation ou rejet par le peuple. Cette procédure devrait aboutir, vers 1990, à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur la radio et la télévision.

3. LES TENDANCES D'UN STATUT DES MÉDIA

D'emblée la commission chargée en 1978 de l'élaboration d'une conception globale des média va se trouver soumise à deux différents courants de pensées qui chercheront l'un à l'entraîner dans la direction d'un régime nettement plus libéral, l'autre au contraire vers la protection de fortes positions établies au cours des années, soit celles de la presse imprimée, prévue judicieusement par l'article 55 bis CF, alinéa 4, mais aussi celles des PTT et de la SSR.

Les partisans de la liberté d'émission et de transmission, d'un large choix de concessions à des privés, vont se heurter à ceux qui portent l'accent sur la protection des travailleurs de l'information et le maintien des privilèges régaliens existants. Suivant une politique efficace et une tradition confédérale, les commissaires s'efforceront de concilier les tendances, chercheront à ne pas bouleverser l'acquis tout en assurant une place nettement plus large aux initiatives des citoyens suisses; à confirmer sur le plan national les droits régaliens des PTT, tout en laissant une porte ouverte aux intérêts privés sur le plan local et régional.

Chez les commissaires, le simple fait de traiter sérieusement des problèmes suisses de politique des média devait, au cours des ans, créer une nouvelle connaissance des uns et des autres, faciliter le rapprochement des idées, favoriser une certaine conciliation des intérêts. Plutôt que l'affrontement, ils adoptèrent la solution des variantes en cas de divergence, ce qui laisse au pouvoir politique: département, Conseil fédéral, Chambres et peuple la faculté de décider. Cette méthode va rendre importants et décisifs les débats qui ne manqueront pas de se développer.

4. LES SUJETS D'UN STATUT

Mais outre une définition du champ d'application de la loi, quels sont les sujets qui retiennent l'attention des spécialistes?

a) Les fréquences

Le spectre des fréquences étant limité, il ne peut être étendu à volonté. Mais dans le cadre fixé par la technique et les accords internationaux, qui va trancher? Jusqu'ici les PTT, grâce à des fonctionnaires particulièrement compétents, bénéficiaient d'une autorité guère discutée dans ce domaine. A l'avenir, le Conseil fédéral adoptera un plan des fréquences préparé par une commission de spécialistes média désignée par lui et travaillant en collaboration avec l'entreprise des PTT, les cantons et les milieux intéressés (cf. chapitre 7 ci-après).

b) L'octroi et la surveillance des concessions

Jusqu'en 1984, le Conseil fédéral octroyait les concessions, c'est pourquoi celles-ci restèrent limitées à la SSR et quelques autres, surtout dès 1982. A l'avenir, il appartiendra à la commission des média (cf. ch. 7) de les donner et de pratiquer une surveillance qui, aujourd'hui encore, incombe au Conseil fédéral et au Département fédéral des transports, communications et de l'énergie. Celle-ci s'exercera sur les transferts, même partiels, de propriété, disposant à titre de sanction du rachat éventuel, de la restriction, de la suspension et de la révocation des concessions. La nationalité suisse des administrateurs, rédacteurs et animateurs, les rapports avec les autres média, plus particulièrement la presse imprimée et le cinéma, une relative liberté interne des rédacteurs et programmeurs pourront faire l'objet d'un contrôle si la commission l'estime justifié. Selon les circonstances, la durée et la nature de la publicité du concessionnaire seront limitées dans l'intérêt de la presse locale et régionale; le collaborateur aura la faculté de résilier son contrat tout en ayant droit à une indemnité si le diffuseur modifie de façon substantielle la ligne de ses programmes telle qu'il l'a définie dans les limites de la concession. Ces dispositions ne manqueront pas d'influencer les autres média

et plus particulièrement la presse, ce qui explique l'intérêt que cette dernière porte à leur application, au reste inspirée des conventions collectives signées entre éditeurs et journalistes.

c) **Les autres diffuseurs (télévision à péage, etc.)**

Si les fréquences sont disponibles, d'autres diffuseurs peuvent bénéficier de concessions à la condition de ne pas entraver sérieusement la tâche d'intérêt public remplie par la SSR. Des contributions d'usagers assurent en majeure partie leur financement et leur autorisation sera subordonnée à la diffusion d'une partie de leur programme sous forme cryptée et contre péage. Les formes de concessions octroyées le 19 septembre 1983 par le Conseil fédéral à «L'association suisse des organismes responsables de la télévision par abonnement» (ASOR-TA — ACTA) sont ici prévues. Un traitement égal et uniforme de tous les concessionnaires prévus par la nouvelle loi conduira fatalement à un assouplissement des règles imposées en 1983 aux «autres diffuseurs».

d) **Les télé réseaux**

Ceux-ci, dans la zone qu'ils desservent et s'ils en ont la capacité technique, doivent assurer la rediffusion en priorité de la partie non cryptée et captable normalement des diffuseurs suisses ou de participation suisse. La reprise d'émissions étrangères ne serait permise qu'à la condition préalable de la diffusion des autres émetteurs suisses.

4. LE FINANCEMENT

Cependant le domaine le plus controversé restera celui du financement. Les médias sont indissolublement liés au divertissement et à l'information par les fils d'or de la publicité. Les taxes d'abonnements (et la vente au numéro pour la presse) forment l'appoint indispensable à tout équilibre financier d'un diffuseur radio-TV comme d'un journal. Tous, jusqu'à aujourd'hui sont distribués ou diffusés par l'entreprise des PTT qui bénéficie, pour le plus grand bien de tous également, d'un droit de régie dont l'étendue fut, à un moment donné, restreint en ce qui concerne la distribution des journaux, mais n'empêcha pas des sacrifices importants, en faveur de la presse imprimée, surtout petite et locale.

Inspirés d'un esprit d'équité, d'aucuns cherchent à réaliser aussi une égalité de traitement par la grande régie fédérale de tous les médias et concessionnaires. Les taxes de réception perçues par les PTT devraient ainsi servir à la couverture des frais techniques d'émission, transmission et diffusion supportés jusqu'ici par les seuls PTT. Si le législateur autorise le diffuseur local ou régional à transmettre ses programmes lui-même, c'est-à-dire par ses techniciens ou par une entreprise privée, cela n'exclut d'ailleurs pas un recours aux PTT, surtout si cette entreprise consent aux médias audiovisuels des conditions analogues à celles faites à la presse locale, conditions qui restent avantageuses aux journaux et déficitaires pour les postes.

Quoi qu'il en soit, l'entreprise des PTT, en raison même des satellites de télécommunication (indirecte) et de télévision (directe), restera le principal support technique des

émissions et des transmissions. Cela justifie l'attribution aux PTT d'une part des taxes correspondant aux frais supportés par cette entreprise en faveur de tous les concessionnaires et non plus en faveur de la seule SSR. L'article 4 CF (principe de l'égalité de traitement) l'exige.

En contrepartie, les autres ressources financières de la SSR (notamment celles provenant de la S.A. pour la publicité et la télévision) ne devraient pas être prises en compte, ce qui avantagerait à juste titre la SSR dans la répartition des taxes mais paraît justifié puisque les autres ressources des concessionnaires ne seraient pas non plus calculées.

Conséquence de ce système: le montant des taxes de réception excédant les frais techniques supportés par les PTT devrait être versé non seulement à la SSR mais encore proportionnellement à leur audience à tous les autres concessionnaires suisses perçus par des auditeurs et téléspectateurs domiciliés en Suisse, donc astreints à la taxe.

5. PUBLICITÉ ET PARRAINAGE

Toutefois les discussions et les points de vue s'affronteront aussi à propos de la publicité et du parrainage (sponsoring). Il paraît d'emblée difficile de s'entendre sur la distinction entre publicité et subsides de tiers, surtout si ces derniers doivent être annoncés clairement et publiquement, ce qui paraît à la fois justifié et nécessaire. Comment accepter le subside destiné à promouvoir l'image d'une association d'entreprises, voire d'un trust, mais interdire ce qui pourrait faire vendre les produits de ces mêmes industries? Une solution claire n'est possible qu'à la condition d'admettre le caractère publicitaire de toute émission profitant plus à un fournisseur de services ou de marchandises qu'à l'information ou au divertissement de l'ensemble des auditeurs et spectateurs. En conséquence, il conviendra d'exiger que toutes les émissions ainsi qualifiées de publicité soient payées et clairement séparées des programmes qu'elles ne devront en principe pas interrompre.

Si la simplicité du contrôle et l'égalité de traitement des concessionnaires impliquent de ne plus faire de distinction entre publicité et parrainage (sponsoring), il convient d'en déduire également que la publicité doit être admise, quitte à la limiter sur toutes les ondes, radio-phoniques ou de télévision, des radios locales comme de la SSR ou de la TV à péage. Cette liberté plus large, voulue par le peuple et les cantons, ne devra être restreinte que si une catégorie de concessionnaires en abuse et porte ainsi préjudice à la presse imprimée (art. 55 bis ch. 4 CF).

Bien entendu, sachant que la publicité par les ondes informe, favorise le commerce et stimule l'économie, mais aussi contribue à une redistribution des budgets publicitaires, il faudra la limiter dès l'instant où, au lieu d'assister à un développement des volumes publicitaires, il y aurait abus des positions dominantes de l'un ou l'autre des média, détriment, préjudice porté à une catégorie d'entreprises.

Le débat sur la publicité des média se révèle à la fois serré et courtois. Chacun est d'accord pour reconnaître le rôle d'information de la publicité ainsi que son apport indispensable aux finances des média. Mais il s'agit aussi de protéger la presse imprimée, surtout locale, et la SSR. L'expérience réalisée dès 1965 par la S.A. pour la publicité à la télévision peut servir d'enseignement, comme la composition en pour cent et chiffres absolus des

volumes réciproques de publicité dans les pays bénéficiant d'une liberté des médias. D'où aussi, l'importance d'un examen et d'une analyse de la couverture publicitaire des différents médias (analyse média, télécontrôle, comparaison des budgets, des dépenses, etc.) et la nécessité pour le Conseil fédéral ou son organe (voir ci-après) de limiter les durées et les blocs, dans un cadre sévère si la presse ne trouve pas un équilibre (art. 55 ch. 4 CF), souple en période de prospérité générale et plus particulièrement des journaux.

6. LA COMMISSION DES MÉDIA

Qui se trouvera investi des pouvoirs principaux résultant d'un statut fédéral de la radio et de la télévision ? Si les citoyens se déclarent volontiers d'accord de donner des pouvoirs à un Conseil fédéral qui jouit d'autant plus de leur confiance qu'il agit collectivement et discrètement, la création d'une nouvelle commission fédérale, si justifiée fût-elle, suscitera beaucoup d'oppositions. A commencer par les PTT qui se sentiront frustrés, et à suivre par tous ceux qui luttent à raison contre la multiplication des administrations. Mais alors faut-il laisser ces compétences à un Conseil fédéral déjà bien chargé qui, au lieu de consacrer son temps à l'essentiel et aux grandes décisions politiques, devrait reprendre pendant plusieurs séances des problèmes mineurs tels que la durée de la publicité à la TV ou le contrôle des concessions ? A défaut d'une Autorité nommée par le Conseil fédéral, qui pourrait être chargée des tâches d'octroi, de surveillance et de contrôle des concessions ? Une Haute Autorité ? Un organe élu par les Chambres, à l'instar du Tribunal fédéral ? Idée concevable, quoique guère praticable et bien impopulaire. Contre les décisions de cette Autorité-là, quel recours ?

Le Conseil fédéral lui-même ? Il assume certes ces fonctions en fait depuis des années. Mais il ne peut, avec la multiplication des concessions et de ses autres tâches exercer encore la surveillance nécessaire et consacrer rapidement le temps voulu à l'examen de problèmes qui, tels l'attribution des fréquences ou le contrôle des budgets, relèvent de spécialistes. Finalement, la moins mauvaise solution reste la désignation d'une commission, soumise au contrôle parlementaire, contre les décisions de laquelle il serait possible de recourir auprès du Département fédéral des transports, communications et de l'énergie et du Conseil fédéral. L'effectif de la commission devrait être limité, son fonctionnement correspondant à celui de la commission fédérale des banques. Ses neuf à treize membres seraient nommés par le Conseil fédéral sur proposition du Département fédéral des transports, communications et de l'énergie et du Département fédéral de la justice.

7. CONCLUSION

Jusqu'au 2 décembre 1984, seuls les secteurs techniques de la radio et de la télévision étaient réglés sans trop de controverses par le Conseil fédéral, qui appliquait sans sourciller l'article 36 1^{er} alinéa CF. (« Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral. ») L'expression < dans toute la Suisse > n'excluait pas l'application de la règle à l'espace, de telle sorte que le Conseil fédéral pouvait se considérer compétent pour tous les satellites de télécommunication ou de télévision directe enregistrés en Suisse. En revanche la doctrine estimait que la Confédération n'avait pas de compétence en matière de programmes

radio et télévision. Selon l'article 3 CF, seuls les cantons étaient souverains en la matière (cf. Hans Huber: *Gutachten über Radio und Fernsehen*, Berne, 1967, p. 10). Le vote par le peuple et les cantons de l'article 55 bis donne à la Confédération toutes compétences en matière de «radio, télévision et autres formes de diffusion publique, de productions et d'informations au moyen de techniques de télécommunications».

Il est fondamental de constater qu'il ne s'agit plus d'un article 36 bis ou quater, ainsi que proposé mais rejeté deux fois par le peuple en 1957 et 1976, mais d'un article 55 bis lié à l'article 55 (liberté de la presse), et non plus à la régie des postes et télégraphes. Les médias suisses, surtout la presse, et les partisans des rejets de 1957 et 1976 souhaitaient par leur vote négatif provoquer la mise sur pied d'un régime de libertés octroyées à la radio, à la télévision et aux autres diffuseurs au nom du peuple et des cantons, statut juridique remplaçant le système des concessions fondées sur la régie des postes. Un nouveau régime fédéral de la radio et de la télévision doit s'inspirer de cette volonté de liberté aussi large que possible comparable dans le domaine des ondes et des câbles à celle donnée au XIX^e siècle dans celui de l'impression et de la diffusion des journaux.

La liberté plus étendue rendue nécessaire et possible par l'article 55 bis CF, précisée par le statut fédéral de la radio et de la télévision, fixe un cadre aux pouvoirs de la Confédération. Le Conseil fédéral continue à bénéficier de compétences fort étendues; mais aujourd'hui et demain surtout, elles seront fondées sur le droit et la Constitution. Des barrières seront heureusement élevées afin d'empêcher efficacement les abus résultant de la jouissance excessive de ces libertés dans le domaine économique. Si des positions dominantes se constituent, ce qui reste possible, elles ne devront pas l'être au détriment du pluralisme de l'information. Dans cette perspective le régime envisagé peut être considéré comme une «solution helvétique» au problème des médias.