

VOTATION DU 2 DECEMBRE 1984

L'ARTICLE CONSTITUTIONNEL
SUR LA RADIO ET LA TELEVISION
EST NECESSAIRE

COMITE ROMAND

CASE POSTALE 101

1211 GENEVE 3

TABLE DES MATIERES

	pages
1. RESUME	1
2. EVOLUTION DES MEDIA ELECTRONIQUES	3
2.1. La Société suisse de radiodiffusion	3
2.2. La distribution par câble	5
2.3. La transmission par satellite	6
2.4. La télévision à péage	10
2.5. Les radios locales	10
3. NOUVELLES TECHNIQUES DE TELECOMMUNICATION	13
3.1. Le télétexte	13
3.2. Le vidéotexte	14
3.3. Influence du perfectionnement des techniques sur l'ensemble des média	15
4. L'ARTICLE CONSTITUTIONNEL 55 bis NOUVEAU SUR LA RADIO ET LA TELEVISION	17
4.1. Libellé	17
4.2. Elaboration du projet	18
4.3. Commentaire de l'article constitutionnel	20
4.3.1. Généralités	20
4.3.2. 1er alinéa : compétence fédérale et champ d'application	21
4.3.3. 2è alinéa : mandat donné à la radio et à la télévision	22
4.3.4. 3è alinéa : indépendance des diffuseurs et autonomie des programmes	24
4.3.5. 4è alinéa : référence à la presse	25
4.3.6. 5è alinéa : autorité indépendante de plainte	26
5. CONCLUSIONS	28

1. R E S U M E

L'importance des media électroniques croît à mesure que la technique progresse et que l'organisation sociale gagne en complexité.

La capacité de retransmission de la radio et de la télévision augmente, notamment avec l'implantation de réseaux de diffusion par câbles et la mise en service de satellites. Avec plus ou moins de bonheur, les radios locales tentent de s'assurer un rôle sur les ondes alors que se met en place la télévision à péage ou par abonnement. De nouveaux média, ou plus exactement de nouvelles techniques, font leur apparition. Le télétexte transmet déjà ses pages d'information à des milliers d'abonnés; le vidéotexte, qui combine télévision et ordinateurs, dialogue avec les utilisateurs choisis pour une phase d'essai.

Alors que la radio et la télévision s'adressaient jusqu'à un passé récent à un public non défini et hétérogène, les nouvelles techniques permettent aux diffuseurs de satisfaire une demande de programmes et d'informations beaucoup plus individualisée.

Il va sans dire qu'une telle évolution pose des problèmes politiques et appelle l'élaboration d'un **cadre juridique qui fait cruellement défaut en Suisse.**

Actuellement, la Confédération base les compétences qu'elle s'est octroyée en matière de radio-télévision sur une interprétation extensive de l'article 36, al. 1 de la Constitution fédérale, qui porte sur la régence des postes;

si le droit de régir les secteurs **techniques** de la radio et de la télévision est généralement reconnu à la Confédération, **la compétence de régler le service des programmes fait en revanche l'objet de vives controverses.**

De cette interprétation sujette à caution découlent pourtant les concessions accordées à la SSR, à la télévision à péage et aux radios locales pour leurs essais de diffusion. Cette incertitude juridique est difficilement conciliable avec le principe de la légalité. C'est pourquoi le Conseil fédéral et les Chambres proposent d'ancrer dans la Constitution les dispositions qui permettront **l'élaboration d'une législation appropriée.**

Cet article 55 bis nouveau (voir page 17) sera soumis au vote du peuple et des cantons le 2 décembre 1984. En vote final, il a été approuvé à l'unanimité du Conseil des Etats et à la majorité sans appel de 166 voix contre 4 du Conseil national, en mars dernier.

2. EVOLUTION DES MEDIA ELECTRONIQUES

2.1 La Société suisse de radiodiffusion (SSR)

La SSR est une association au sens de l'art. 60 du Code civil suisse. Elle n'est donc pas une institution de droit public, mais de **droit privé**. Elle déploie son activité en vertu d'une **concession** délivrée par le Conseil fédéral; ce document autorise la SSR à utiliser les **installations techniques propriété des PTT** pour la diffusion publique de programmes de radio et de télévision.

Mais la concession ne règle pas seulement les questions techniques; elle prescrit également à la SSR dans quelles limites elle doit exercer son activité dans l'intérêt général. Les prescriptions concernent les **programmes**, l'organisation et les finances. Le Conseil fédéral a pouvoir de désigner une partie des membres des principaux organes de la SSR; la nomination du directeur-général est subordonnée à son approbation.

A ce jour, la SSR est la seule institution qui diffuse dans toute la Suisse, de façon continue et dans les quatre langues nationales des programmes de radio et de télévision. Entreprise d'importance moyenne en 1964, avec près de mille employés, elle compte actuellement plus de 3400 collaborateurs.

Les structures initiales - revues et corrigées en 1964 - ne pouvaient résister à une telle expansion. La remarque s'applique d'ailleurs tant à l'organisation institutionnelle (représentative de la population) qu'à l'organisation

professionnelle (service des programmes). En 1970-72, une firme neutre était donc chargée de proposer des réformes; la restructuration de l'organisation **professionnelle** a conduit notamment à un renforcement des tâches assumées par la direction générale, qui est devenue un meilleur instrument de gestion.

L'organisation **institutionnelle** a posé davantage de problèmes; jusqu'à la révision des statuts de la SSR, en 1979, elle n'était guère à même de remplir sa mission, n'étant pas parvenue à sauvegarder les intérêts de la population au sein de la société, ni même à éveiller dans l'opinion publique un sentiment de compréhension pour l'institution. Cette situation était due à une délimitation imprécise des deux organismes ainsi qu'à la composition problématique de l'organisation institutionnelle, par ailleurs peu représentative de la population.

Depuis 1979, la SSR, les sociétés régionales et les sociétés membres ont reçu de nouveaux statuts qui précisent les compétences des deux organisations. L'accès du public à l'organisation institutionnelle est facilitée. Une société de radiodiffusion et de télévision (SRT) a été mise sur pied dans chaque canton romand. La Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande réunit les délégués des six cantons de langue française et du canton de Berne, région francophone. Mais une nouvelle réforme est en vue...

Bien que la Suisse soit un petit pays, la SSR élabore trois programmes nationaux **télévisés** soit un en langue allemande et rhéto-romane, un en langue française et un en langue italienne. Mille deux cents émetteurs et réémetteurs permettent au 95% des téléspectateurs suisses de capter les trois programmes.

La **radio** diffuse 8 programmes, soit trois en langue allemande, trois en langue française et deux en langue italienne, ainsi que des émissions régulières en langue rhéto-romane. Ces programmes sont émis en ondes moyennes -cinq émetteurs - et en ondes ultra-courtes par plus de 200 stations et postes relais implantés dans tout le pays. Les zones à fortes densité démographique sont arrosées en **stéréophonie**.

Enfin, **Radio Suisse Internationale** qui, selon un récent projet, devrait être financée désormais par la Confédération, émet sur ondes courtes et en neuf langues en direction de tous les continents.

La SSR étudie actuellement la création d'une quatrième chaîne télévisée, avant tout sportive et informative. Elle est intéressée à la télévision à péage, à la diffusion de programmes par satellites et au télétexte notamment. Elle participe aux expériences développées dans ces domaines.

2.2 La distribution par câble

En raison de sa topographie tourmentée, la Suisse est un pays prédestiné pour la **retransmission** par câble. En effet, les ondes hertziennes rencontrent trop d'obstacles. Sur le plan technique, la radiodiffusion par câble se distingue de la radio-TV sans fil par le fait que les sons et les images, transformés en signaux électriques, sont acheminés par un conducteur. Leur portée est donc limitée à l'étendue du réseau.

Mais ce réseau n'est pas seulement réservé à la retransmission. Il sert également à la **distribution** des programmes conçus uniquement pour lui: TV locale, TV par abonnement, etc. Comparativement à la diffusion sans fil, les câbles se distinguent par leur grande capacité de transmission; ils garantissent une excellente qualité malgré la diffusion simultanée de multiples programmes de radio et de télévision. Ils peuvent aussi servir de canal de réponse et à la communication interactive ou duplex (videotexte).

Le réseau de distribution par câble a également un rôle important à jouer dans le cadre de la télévision par satellite. Les installations destinées à capter les signaux en provenance de l'espace sont relativement onéreuses; de plus, elles ne garantissent pas une qualité suffisante et enlaidissent le paysage. Enfin, la capacité du réseau de câbles, déjà importante et en progression régulière, permettra de relier le grand public aux nouvelles formes de communications.

2.3. La transmission par satellite

La transmission par satellite d'émissions télévisées et radiophoniques, de conversations téléphoniques et de données d'ordinateurs est devenue chose courante dès la moitié des années soixante. Aujourd'hui, plus de cent pays sont reliés au système de télécommunication par satellite "Intelsat". Jusqu'à une date récente, les signaux étaient encore si faibles qu'ils nécessitaient, pour leur réception ou leur émission, des antennes mesurant de 25 à 30 mètres de diamètre.

Entretiens, on a mis au point des satellites capables d'amplifier les signaux qu'ils reçoivent avant de les réémettre vers la terre, de sorte qu'on peut désormais les recevoir **directement** à l'aide d'antennes ne mesurant que 0,6 à 1,5 mètre de diamètre.

Les satellites permettant dès lors de diffuser des programmes radio-télévisés, que les récepteurs individuels peuvent capter directement, leur avènement suscite un grand intérêt. Lors de la Conférence mondiale de radiocommunications qui s'est tenue à cet effet à Genève en 1977, chaque pays s'est vu attribuer cinq canaux pouvant assurer, **chacun**, la diffusion d'un programme télévisé ou de douze à seize programmes radiophoniques.

Etant donné les dimensions modestes de la plupart des pays européens, les émissions par satellite pourront être captées dans des zones limitrophes plus ou moins larges. Les programmes diffusés par un éventuel satellite suisse seraient ainsi reçus dans l'est de la France, le sud de l'Allemagne, le nord de l'Italie et une partie de l'Autriche. De son côté, la Suisse sera à l'intérieur des ellipses de diffusion des satellites français, allemands, autrichiens et italiens. En 1984, les téléspectateurs reliés à un réseau câblé - pour autant que le télédistributeur soit preneur - reçoivent déjà les programmes émis par la chaîne de télévision francophone **TV 5** ou par l'anglophone **Sky Channel**. Depuis mai de cette année, les téléspectateurs de la région zurichoise peuvent s'abonner à un programme de télévision par satellite qui diffuse des **films**: le "Téléclub". C'est le satellite de télécommunications ECS F1, lancé en juin 1983, qui transmet les signaux de Sky Channel, de TV 5 et du Téléclub. Pour être complet, signalons encore que les programmes de Sky Channel sont financés par la

publicité, ceux de TV 5 par les concessions des téléspectateurs suisses, français et belges, alors que Téléclub est couvert par ses **abonnés** qui paient une finance de 28 francs par mois.

Des satellites de radiodiffusion **directe** seront opérationnels chez nos voisins d'ici un à deux ans. Les zones d'arrosage vont s'en trouver élargies, la réception des programmes grandement facilitée. De par sa position géographique, notre pays va être littéralement inondé de programmes étrangers.

Pour l'heure, le Conseil fédéral refuse de délivrer une concession pour un satellite suisse, demandée notamment par Tel-Sat SA et Rediffusion. Motif: **les bases légales en vigueur sont trop fragiles**, il faut attendre le sort que réservera le peuple à l'article constitutionnel sur la radio et la télévision. Si cet article est approuvé, le gouvernement soumettra l'an prochain déjà un projet d'arrêté fédéral limité à la radiodiffusion par satellite. Les intéressés pourront alors déposer leur candidature.

De son côté, la SSR juge plus réaliste de collaborer avec les organismes des pays voisins qui disposeront à bref délai d'un satellite de radiodiffusion directe que de lancer un satellite suisse. Mais elle se déclare prête à examiner toute forme de collaboration avec d'autres milieux. Pour l'heure, elle a pris une participation dans Pays-Sat AG, la société alémanique de télévision par abonnement qui diffuse les programmes de Téléclub et collabore au programme de TV 5. Elle envisage de participer à la réalisation des émissions que diffuseront les satellites allemand et français dont le lancement est prévu pour 1985.

2.4. La télévision à péage

La télévision à péage (Pay-TV ou télévision par abonnement) est une offre de programmes dont le téléspectateur ne peut profiter que contre paiement d'un émolument. Les émissions sont transmises par signaux codés, et seuls les abonnés ayant acquitté la taxe peuvent accéder aux programmes offerts, grâce à un décodeur.

En Suisse, la télévision à péage est principalement distribuée par des réseaux câblés. Toutefois, sous réserve du codage initial, elle peut en principe utiliser tous les modes de transmission: voie hertzienne, satellite...

Le 19 septembre 1983, le Conseil fédéral accordait une **concession pour un essai de télévision à péage**, valable six ans, à l'Association suisse pour la télévision par abonnement (ACTA). L'autorisation porte sur la diffusion d'un programme mettant l'accent sur les films de long métrage et de fiction, et accessoirement sur des prestations télévisées.

L'ACTA, qui a pour charge de représenter les milieux intéressés, rassemble les membres suivants: Rediffusion SA, Télésystems SA, Tel-Sat SA, le Groupe romand pour le développement de la télévision par abonnement, la SSR, les cinq associations faïtières de l'industrie suisse du film, les deux associations d'exploitants de réseaux câblés ainsi que quatre membres désignés par les autorités, dont un par les PTT.

Deux sociétés anonymes d'exploitation sont chargées de la réalisation des essais. En Suisse alémanique, cette mission est confiée à la société Pay-Sat AG qui exploite la télévision par abonnement par le canal suisse du satellite ECS F 1, le programme "Téléclub" dont nous avons parlé sous chiffre 2.3.

En Suisse romande, c'est la société anonyme Télécinéromandie qui exploitera ce type de télévision par l'intermédiaire du réseau PTT d'apport aux réseaux câblés (LAC), et par voie hertzienne à partir d'un émetteur situé sur la Dôle.

La concession exige que la télévision à péage soit financée uniquement par les abonnements des utilisateurs, à l'exclusion de **tout** autre mode de financement. Elle assure la protection de la tâche de programmes confiée à la SSR et interdit tout contrat d'exclusivité qui empêcherait celle-ci de retransmettre certains événements (on pense notamment aux compétitions sportives). Enfin, elle préserve les intérêts de l'industrie cinématographique suisse.

2.5. Les radios locales

Les radios locales, qui émettent à partir des zones frontalières depuis plusieurs années ou du territoire suisse depuis 1983, font - déjà - partie du quotidien familial des ondes. C'est le fondateur de "Radio 24", Roger Schavinski qui, à partir d'un émetteur situé en Italie, faisait sortir notre bonne vieille radio nationale de sa léthargie en arrosant la région zurichoise de musique pop et de publicité dès novembre 1979. On se souvient de ses démêlés avec la justice italienne pour maintenir son émetteur en exploitation...

Depuis juin 1982, une **Ordonnance** du Conseil fédéral autorise des essais locaux de radiodiffusion en notre pays. Entrée en vigueur le 1er juillet 1982, elle expire le 31 décembre 1988.

Les essais portent sur des programmes locaux de radio **et** de télévision. Aux termes de l'ordonnance, un programme de radio ou de télévision est réputé **local** "lorsque sa teneur et l'organisation du diffuseur sont conçues en fonction d'une zone d'arrosage dont le diamètre ne dépasse pas **vingt kilomètres** et qui englobe des localités très proches les unes des autres, sur les plans culturel, politique, géographique ou économique". Le monopole **national** de la SSR n'est pas remis en cause; l'interconnexion des réseaux câblés est en principe interdite, ce qui empêche la création de véritables chaînes concurrentes.

Les **programmes** doivent surtout permettre au public de se faire un opinion sur des questions relevant de la **vie communautaire locale et promouvoir la vie culturelle régionale**. Le Conseil fédéral peut exiger du diffuseur qu'il soit flanqué d'une institution représentative des divers milieux de la population ou d'une commission des programmes. L'auditeur mécontent d'une émission adresse ses **plaintes** à l'organe créé à cet effet par le diffuseur.

Les essais peuvent notamment être financés par des subsides des pouvoirs publics, par des contributions des membres ou d'usagers et par les recettes de la **publicité à la radio**. Pour les programmes locaux de télévision, la publicité est donc prohibée.

En moyenne annuelle, la publicité ne doit pas excéder quinze minutes par jour ou deux pour cent du temps d'émission quotidien. La compensation saisonnière est admise depuis 1984: pendant les saisons fortes, quand la demande est importante, le temps de publicité peut être porté à trente minutes par jour et 4% du temps d'émission quotidien, à la condition de respecter la moyenne annuelle. La publicité doit encore être distincte du programme; elle est prohibée sur les ondes les dimanches et jours fériés. La propagande religieuse ou politique est interdite, de même que les annonces en faveur des banques, des boissons alcooliques et du tabac, des médicaments, des marchés de l'emploi et immobilier, du commerce des voitures d'occasion et des lessives contenant des phosphates notamment.

Les premières radios locales ont commencé à émettre le 1er novembre 1983 pour la suisse alémanique et en décembre de la même année pour la Suisse romande.

En cette matière également, la compétence d'édicter une Ordonnance a été fortement **contestée** au Conseil fédéral par d'éminents professeurs de droit constitutionnel.

3. NOUVELLES TECHNIQUES DE TELECOMMUNICATION

Grâce aux moyens modernes de transmission tels que les réseaux de distribution par câbles, la radio-télévision directe par satellite et le téléphone, l'auditeur et le téléspectateur bénéficient d'un choix accru. Les voies et capacités de diffusion se multiplient. L'utilisation de conducteurs en fibres de verre en lieu et place de câbles en cuivre accroît considérablement la capacité de transmission des réseaux et facilite la mise en place de **canaux de retour**. Dès cet automne, un millier de téléspectateurs choisis dans toute la Suisse feront part instantanément de leur point de vue sur la qualité des programmes de la SSR à un ordinateur relié par téléphone à leur téléviseur.

La communication électronique de textes marque une nouvelle phase de l'évolution des media. L'écran de télévision ne sert plus seulement à reproduire des images mais encore des textes et des graphiques qui ne sont pas obligatoirement enregistrés par une caméra, transmis qu'ils sont par des **impulsions électroniques**.

3.1. Le télétexte

Le télétexte utilise l'intervalle de suppression de la trame de l'image télévisée - les "lignes mortes" - pour transmettre des informations à ses utilisateurs. Un décodeur, incorporé au téléviseur, convertit les signaux en messages lisibles sur l'écran de l'abonné.

En Suisse, les premiers essais en circuit fermé ont été menés dès 1981 conjointement par la SSR et l'Association suisse des éditeurs de journaux (ASEJ). Le Conseil fédéral leur a délivré une concession valable dès le 1er janvier 1984 pour un essai de cinq ans. La SSR et l'ASEJ ont alors créé la société Télétex Suisse SA, installée à Bienne, qui ne diffuse pour l'instant ses services qu'en langue allemande; l'introduction en Suisse romande est planifiée pour 1985. Diffusé par le signal de la télévision, le télétex est **unidirectionnel** (pas d'interaction); grâce à une télécommande, l'abonné peut toutefois choisir parmi les deux cents pages d'informations proposées celle(s) qui l'intéresse(nt) à partir de dix heures du matin jusqu'à la fin des émissions de télévision.

3.2. Le vidéotexte

Le vidéotexte - ou télétex interactif - est transmis sur écran au moyen du téléphone. Par l'intermédiaire de son appareil téléphonique - relié au téléviseur à l'aide d'un décodeur et d'un "modem" - l'abonné s'adresse à une banque de données pour obtenir les informations qu'il désire.

Le système est dit **interactif ou bidirectionnel** car l'utilisateur peut consulter à volonté les mémoires auxquelles il a le droit d'accéder et fournir lui-même des données. Les usagers peuvent également dialoguer entre eux pour échanger des informations, passer des réservations et des commandes de marchandises, ou encore demander l'état de leur compte en banque par exemple. Ils peuvent en outre solliciter l'ordinateur pour des calculs, pour leurs devoirs scolaires et cours à domicile ou pour... des jeux vidéo !

L'élément important du procédé est sa capacité quasi illimitée en matière de textes, car il est possible de relier autant de mémoires que l'on veut au système et d'augmenter l'offre indéfiniment.

Un test d'exploitation limité avec le central VIDEOTEX de Berne s'est déroulé de mars à fin septembre de cette année. Une phase d'exploitation est actuellement en cours sous la responsabilité des PTT, avec la participation de fournisseurs d'informations et de deux mille utilisateurs. Cette étude complémentaire porte sur deux régions tests, soit Zurich et Lausanne avec chacune mille raccordements. L'essai doit permettre de créer des conditions de marché et d'utilisation aussi proches que possible de la réalité. En été 1985, décision sera prise quant à la poursuite ou l'interruption de l'expérience, respectivement au passage à un service VIDEOTEX de l'entreprise suisse des PTT.

3.3. Influence du perfectionnement des techniques sur l'ensemble des média

Les progrès enregistrés par les diverses formes de télécommunication ne sont pas sans conséquence sur les autres médias. L'apparition de l'électronique dans le domaine de la presse écrite et l'essor de la vidéo dans la production de films en sont des exemples. Cette mutation doit être considérée de manière globale; la création de mesures dans le domaine des média présuppose **des bases solides** qui autorisent une appréciation unilatérale ou, au contraire, distincte des problèmes.

Dans son rapport de 1975, la commission fédérale "Droit sur la presse/aide à la presse" relevait déjà: "Donner suite à des voeux exprimés par les uns et les autres, obéir purement et simplement aux changements qui se produisent sur le plan technique ou sur celui de l'économie, ce n'est pas, ici comme dans d'autres domaines, pratiquer une politique digne de ce nom. Pour arriver à une conception d'ensemble, il importe d'examiner très attentivement les facteurs en jeu et, d'une façon générale, **de revoir et de compléter les fondements des décisions politiques**".

L'article constitutionnel 55 bis nouveau constitue précisément ce fondement indispensable des décisions à prendre dans le domaine des média en général et des télécommunications en particulier.

4. L'ARTICLE CONSTITUTIONNEL 55 bis NOUVEAU SUR LA RADIO
ET LA TELEVISION

4.1. Libellé

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.

4.2. Elaboration du projet

Le présent article constitutionnel soumis à la ratification du peuple et des cantons a déjà un long passé. Il fait suite à deux tentatives infructueuses d'ancrer dans la Constitution fédérale un article sur la radio et la télévision. Un premier projet était rejeté en 1957; selon les commentateurs de l'époque, cette attitude négative reflétait la méfiance du public à l'encontre de la télévision, laquelle en était encore en Suisse à ses premiers balbutiements. Un slogan d'alors affirmait: "pas un franc de la radio pour la télévision"...

Presque vingt ans après, en septembre 1976, le Souverain rejetait à nouveau un projet d'article pour des motifs que le Conseil fédéral analyse en ces termes dans son message aux Chambres de juin 1981: "de nombreux citoyens ont estimé que l'article était une entrave à la liberté. Les gens de métier ont regretté l'absence d'une description concrète des tâches dévolues à la radio et à la télévision. On a également reproché au projet d'être trop imprécis malgré son abondance de détails. Les adversaires de l'article ont, d'autre part, prétendu que la façon de voir les choses ne tenait pas compte de l'ensemble des média et qu'il y avait là un manque de coordination. La nécessité de disposer d'**une base constitutionnelle dans le domaine des programmes** n'a en revanche pas été contestée".

Au vu de cette nécessité, suite également à diverses motions parlementaires et à l'accélération de l'évolution enregistrée dans le domaine des média électroniques, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie nommait, en 1977, une commission chargée de

rédiger un troisième projet accompagné d'un rapport. Le 22 novembre 1978, deux textes étaient soumis à la consultation des milieux intéressés, savoir une version se bornant à attribuer à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de la radio et de la télévision et un article plus détaillé fixant des normes **matérielles**.

Alors que l'ensemble des milieux consultés estimait qu'il devenait urgent d'adopter un article constitutionnel, la majorité se prononçait en faveur du projet dit "matériel" par opposition à un simple article de délégation formelle de compétence.

Des divergences notables subsistaient toutefois sur la teneur de l'article: "pour les uns, la Constitution doit présenter franchement les objectifs de la radio-télévision suisse et les conditions générales régissant ce système. Les autres demandent en outre une description des moyens proposés pour atteindre les buts visés".

Le 2 juillet 1980, le Conseil fédéral chargeait le DFTCE d'élaborer un projet fondé sur la version "matérielle"; le message y relatif était soumis aux Chambres fédérales le 1er juin 1981 et la version définitive de l'article, citée en exergue, adoptée en mars de cette année par les deux Conseils, après de multiples navettes destinées à éliminer les divergences.

4.3. Commentaire de l'article constitutionnel

4.3.1 Généralités

L'article constitutionnel sur la radio et la télévision est à la fois **un article de compétence et un texte normatif**, c'est à dire incluant des dispositions matérielles.

Le premier alinéa attribue en effet expressément à la Confédération la compétence de légiférer. Cette compétence s'applique non seulement à la radio et à la télévision, mais aussi aux autres media utilisant les techniques de télécommunication. Il était en effet impossible de ne pas tenir compte de l'existence de ces media. Mais, étant donné l'impossibilité de prévoir leur évolution, le législateur a préféré ne pas les inclure dans un cadre directif.

Il en va différemment de la radio et de la télévision. Le législateur a estimé que, pour ces media, il était nécessaire d'introduire quelques éléments essentiels de directives en matière de programme et de statut des diffuseurs ainsi qu'en matière de contrôle.

Les alinéas deux à quatre introduisent ces "dispositions matérielles" ce qui, dans l'esprit du législateur, doit permettre au peuple de se faire une idée des solutions qui découleront des orientations de principe.

4.3.2 Premier alinéa: compétence fédérale et champ d'application

"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".

Le premier alinéa attribue donc expressément à la Confédération la **compétence de légiférer** aussi bien sur la radio - télévision que sur les autres media utilisant les télécommunications, alors que les alinéas 2 à 4 ne concernent que la radio et la télévision. Etant donné les développements imprévisibles des télécommunications, ces autres media ne sont pas nommés et ils ne font pas l'objet d'autres dispositions matérielles.

Dans son message, le Conseil fédéral se montre toutefois plus explicite. La délégation générale de compétence s'étend non seulement à la radio et à la télévision d'importance nationale et locale, y compris la transmission directe par satellite ou la diffusion par câble, mais aussi, par exemple, au télétexte, au videotexte et à la télévision par abonnement.

Certains supports, qui utilisent aussi des techniques de télécommunication, restent pourtant à l'écart de la norme constitutionnelle, comme le videodisque, les jeux électroniques et les cassettes. Ces derniers s'apparentent davantage à la presse écrite, car ils ne sont pas retransmis par ondes électromagnétiques. Quant aux systèmes de télévision interne, ou aux réseaux de diffusion d'agences

d'informations ou d'échanges entre des groupes spécifiques, ils ne sont pas non plus assujettis à la définition du premier alinéa, leur diffusion n'étant pas publique.

4.3.3 2è alinéa: mandat donné à la radio et à la télévision

"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".

Selon le message, les prestations des media et la manière de les fournir doivent être adaptées à une société **pluraliste et démocratique**. C'est dire que les exigences des **minorités** doivent être prises en compte. Toutefois, radio et télévision doivent être proches du public et refléter par conséquent avant tout les besoins de la **majorité**.

Le présent article se limite à l'essentiel. Il ne s'agit pas de déterminer les moyens permettant d'atteindre divers objectifs énoncés dans la constitution, mais **de délimiter un cadre** dans lequel s'inscrit l'activité de la radio et de la télévision. Les modalités de détail doivent être fixées au niveau de la législation.

Le Conseil fédéral n'est pas opposé à l'existence de **plusieurs diffuseurs**, pour autant qu'ils observent les principes généraux énoncés dans le texte constitutionnel. C'est dire que ces diffuseurs devront "tenir compte des

particularités du pays et des besoins des cantons, et contribuer au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement du public".

Le développement culturel est pris dans sa plus large acception. Il s'agit autant de respecter les valeurs traditionnelles que de promouvoir les arts, l'instruction et les sciences. Il est évident que le gouvernement assigne aux media électroniques une mission culturelle importante. Il insiste notamment pour que les émissions culturelles soient accessibles au plus large public et diffusées aux meilleures heures d'écoute.

En ce qui concerne la **libre formation de l'opinion**, le Conseil fédéral fait nettement la distinction entre l'information et le commentaire. L'information doit être sélectionnée et assortie, le cas échéant, de commentaires destinés à la situer dans un contexte plus général. Etant donné son caractère nécessairement subjectif, le commentaire doit être présenté comme tel au public, qui doit pouvoir former son jugement à partir des nouvelles reçues.

Le **divertissement** enfin ne doit pas signifier forcément badinerie. Le Conseil fédéral ne pouvait de toute façon pas écarter cette notion, étant donné son importance dans les media.

La première divergence notable entre le gouvernement et les Chambres est apparue à propos de la dernière phrase de l'alinéa. Le texte du gouvernement stipulait que la radio et la télévision "reflètent **convenablement** la diversité des évènements et des idées." Le Conseil des Etats, lors d'un premier examen, décide de remplacer convenablement par **objectivement**.

Mais qu'est-ce que l'objectivité? Ne risquait-on pas de déboucher sur une impossibilité matérielle ou sur une contrainte paralysante pour les media? En réalité le problème était moins grave qu'il n'y paraissait. Tout le monde s'accordait en effet à reconnaître que la meilleure garantie pour le public réside dans la qualification professionnelle des journalistes, une recherche attentive de la réalité, une présentation sans préjugé des fait et des opinions d'autrui ainsi que la distinction déjà mentionnée entre l'information et le commentaire.

Dès lors qu'un accord se manifestait sur le contenu, les mots revêtaient moins d'importance. C'est ainsi que le Conseil national a élaboré une version qui, écartant le terme "objectif", impose une présentation "fidèle" des événements et un reflet "équitable" de la diversité des opinions.

Le Conseil des Etats, s'est rallié à cette formulation.

4.3.4 3^e alinéa: indépendance des diffuseurs et autonomie des programmes

"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".

Cet alinéa concerne le **statut des diffuseurs** par rapport à l'Etat et à des tiers. Tous conviennent que ce statut doit être fondamentalement celui de l'**indépendance**, tant à l'égard de l'Etat que des groupes de pression privés. L'**autonomie** dans la conception des programmes est destinée à

manifester clairement la volonté du législateur de voir garantie la liberté de programme de l'**institution** et non des différents créateurs de programmes.

Le Conseil fédéral parlait de "libre conception" des programmes. En réalité cette liberté de conception des programmes concernait exclusivement les détenteurs de la concession attribuée par les autorités, c'est à dire les diffuseurs. Elle est le reflet de la responsabilité qu'ils endossent du fait de leur adhésion par une signature qui les engage aux termes de la concession dont ils bénéficient.

Cette liberté ne saurait s'étendre aux créateurs de programme à titre individuel. Sur ce point, il n'y a pas la moindre ambiguïté; le message du Conseil fédéral, M. Schlumpf, conseiller fédéral et à plusieurs reprises d'autres experts encore ont bien précisé que cette notion de liberté dans la conception des programmes n'équivalait en aucune façon à la garantie d'un droit **individuel** pour quiconque. Le diffuseur peut déléguer cette liberté à des collaborateurs, mais c'est toujours **lui** qui en reste redevable.

Le Conseil des Etats a néanmoins préféré l'expression de "l'autonomie dans la conception des programmes" qui écarte davantage l'ambiguïté qu'il voit dans une référence à la liberté. Le Conseil national s'est finalement rallié à cette formulation.

4.3.5 4è alinéa : référence à la presse

"Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse".

Cette adjonction par rapport au projet initial du gouvernement avait déjà été opérée lors des débats parlementaires consacrés au projet de 1976. Depuis lors, les media électroniques ont encore gagné du terrain sur les autres media, en particulier la presse écrite. Cette référence n'avait guère été contestée à l'époque. Le Parlement a donc estimé judicieux de la reprendre telle quelle dans le projet actuel.

4.3.6 5^e alinéa : autorité indépendante de plainte

"La Confédération crée une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes"

L'idée de créer une **autorité de plainte tout à fait indépendante** de l'administration remonte à 1972. En 1978, le démocrate-chrétien Odilo Guntern dépose une motion chargeant le Conseil fédéral de présenter sans délai un projet d'autorité indépendante. Le gouvernement s'exécute presque sur le champ. En octobre 1983, le Parlement adopte le projet gouvernemental. **L'autorité indépendante est entrée en vigueur le premier février dernier.**

Forte de neuf membres, cette autorité ne reçoit d'instructions de personne. Ses membres sont nommés pour quatre ans par le Conseil fédéral. Toutes les décisions de l'autorité peuvent être déférées au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif. Précédemment, seule la SSR pouvait recourir contre les plaintes admises contre elle. La composition de l'autorité reflète le souci d'indépendance:

conseillers fédéraux, fonctionnaires fédéraux, parlementaires fédéraux et membres des organismes de diffusion sont écartés de cette instance.

Le législateur n'a donc pas attendu l'adoption de l'article constitutionnel pour créer cette autorité indépendante de plainte. Il a estimé que l'arrêté fédéral instituant cette autorité avait une base constitutionnelle suffisante, ce qui a d'ailleurs été longuement contesté. Toutefois cet arrêté est limité dans le temps et, pour être assuré que l'autorité de plainte restera en vigueur désormais de façon permanente, au delà de 1987, il est nécessaire de lui donner une base constitutionnelle sûre et impérative.

5. CONCLUSIONS

Le droit appliqué jusqu'à ce jour donne à la Confédération, selon l'article 36, al. 1 de la Constitution fédérale, la compétence de régir **les secteurs techniques** de la radio et de la télévision.

L'article premier de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique est concrétisé par le fait que les installations de n'importe quelle nature servant à la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images ou de sons sont en principe de la compétence des PTT.

La question de savoir si la Confédération a le droit de régler non seulement les problèmes techniques, mais encore le service des programmes, fait en revanche l'objet **de vives controverses**. De l'interprétation extensive de l'article 36, qui est sujette à caution, découlent pourtant les concessions accordées à la SSR, à la télévision à péage et aux radios locales pour leurs essais de diffusion. **Cette incertitude juridique est difficilement conciliable avec le principe de légalité.**

Il est par conséquent nécessaire d'ancrer dans la Constitution les dispositions qui permettront **l'élaboration d'une législation appropriée.**

Cette législation est d'autant plus indispensable que **le domaine des télécommunications prend sans cesse de l'importance**. A côté des media traditionnels - radio et télévision - naissent de nouvelles formes ou techniques de

communications (transmission par satellite, par câble, télévision à péage, télétexte, videotexte, etc...) pour lesquelles il faudra définir des normes juridiques.

L'article constitutionnel proposé à l'approbation du Souverain donne à la Confédération **la compétence de réglementer ces nouvelles formes de télécommunications.** Mais, étant donné l'impossibilité de prévoir l'évolution de celles-ci, il ne les nomme pas et n'établit pas de directives à leur égard.

En revanche, le législateur définit un certain nombre de **principes** valables pour **la radio et la télévision.** Ces dernières doivent être proches du public et refléter par conséquent avant tout les besoins de la majorité, tout en prenant en compte les exigences des minorités.

L'article constitutionnel n'exclut pas l'existence de plusieurs diffuseurs. Il ne consacre donc pas le monopole de la SSR. Mais ces diffuseurs devront tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons et contribuer au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement du public.

L'article constitutionnel précise également le **statut** des diffuseurs. Leur indépendance et l'autonomie dans la conception des programmes est garantie pour l'exécution du mandat qui leur est assigné. Cette indépendance vaut aussi bien à l'endroit de l'Etat que des tiers.

L'article constitutionnel prend en considération **le rôle de la presse.** Cette dernière, dont l'importance est reconnue, ne devrait pas être mise en péril par les media électroniques.

L'existence d'une autorité indépendante de plainte permet de renforcer les droits des téléspectateurs et auditeurs mécontents ou touchés dans leurs intérêts. Cette disposition renforce incontestablement **le contrôle démocratique** des media.

Mais il n'y a pas que sur le plan interne qu'un ordre juridique est indispensable. Il faut aussi songer au développement des media dans les autres pays. **La concurrence des diffuseurs étrangers**, notamment par le biais du câble et du satellite, risque de porter préjudice aux stations de radio et de télévision nationales ou locales, tant sur le plan du taux d'écoute que sur celui de la publicité. Pour éviter des distorsions de concurrence, une réglementation est indispensable.

Les problèmes internationaux doivent être abordés sur le plan international. Alors que les questions techniques font déjà l'objet d'une réglementation abondante, il n'existe pratiquement pas d'accords en matière de programmes. Des dispositions peuvent être élaborées par des organisations comme l'Unesco et le Conseil de l'Europe. Elles peuvent et doivent être complétées par des accords bilatéraux.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de participer à l'édification du cadre réglementaire des télécommunications sur le plan international. **Mais elle ne pourra le faire que si elle dispose d'un ordre juridique qui fait actuellement défaut.** Le nouvel article 55 bis de la Constitution crée les conditions qui permettront à la Suisse de façonner les media de l'avenir sur le plan international, afin que notre pays ne se limite pas à subir des influences extérieures sur lesquelles il n'a aucune prise.