

11818

**Message**  
**du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale**  
**concernant l'insertion dans la constitution d'un article**  
**sur la radiodiffusion et la télévision**

(Du 21 novembre 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral complétant la constitution fédérale par un article 36<sup>quater</sup> sur la radiodiffusion et la télévision.

### 1 Aperçu liminaire

Un premier projet d'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision a été rejeté le 3 mars 1957 en votation populaire par 428 000 voix contre 319 766 et par dix cantons et trois demi-cantons contre neuf cantons et trois demi-cantons.

Le Parlement, le Conseil fédéral et les milieux scientifiques s'accordent à reconnaître que l'article 36 de la constitution forme déjà la base constitutionnelle voulue pour le domaine technique de la radiodiffusion et de la télévision. Mais une telle base manque encore dans tous les autres domaines relatifs à ces moyens de communication.

L'apparition de la radiodiffusion (ci-après «la radio») en Suisse, en 1904, marqua le début d'un essor toujours plus rapide des télécommunications. Après celle de la télévision en 1939, les problèmes d'ordre politique, juridique, organique, éthique et culturel devinrent de plus en plus complexes par suite de la rapidité de l'évolution dans le domaine de la technique et des programmes et de l'importance croissante des moyens de communication audio-visuels. Plus récemment, les satellites de télécommunication, les réseaux de télédistribution par câble et l'utilisation de plus en plus fréquente de la télévision dans le domaine

de l'éducation et de l'instruction ont posé des problèmes nouveaux. Pour les résoudre, il convient de tirer des événements les enseignements voulus et de tenir compte de l'évolution en cours. Dans notre démocratie, l'indépendance des moyens de communication à l'égard de l'Etat et d'autres puissances est une nécessité absolue. Il faut en outre que la radio et la télévision y soient organisées de la manière la plus conforme possible au système fédératif et qu'elles aient leurs assises dans tous les milieux de la population. Du point de vue juridique, il convient de veiller à un aménagement aussi libéral que possible des moyens de communication. Dans le présent message, nous abandonnons la notion fort controversée de la «liberté de la radio et de la télévision», que les experts attribuent soit aux institutions d'émission, soit aux réalisateurs d'émissions, soit aux auditeurs et téléspectateurs, au profit d'une méthode et d'une conception nouvelles.

Cela consiste à remplacer cette notion par quatre autres notions distinctes :

- l'indépendance des institutions d'émission à l'égard de l'Etat et d'autres puissances;
- la liberté d'émission de ces institutions;
- la liberté de création de leurs agents;
- les droits de la population en ce qui concerne la qualité des programmes.

La question des libertés se pose dans chacun de ces domaines: pour obtenir une solution équilibrée, il faudra y fixer les limites de la liberté de manière nuancée en s'inspirant du principe: «Le plus possible de liberté, mais des limites partout où il en faut.» En sus des mesures juridiques, il faudra prendre à cet effet des mesures portant sur les structures et l'organisation et représentant le troisième aspect de notre conception. Le quatrième en est la politique en matière de programmes, qu'il faut arrêter selon des critères éthiques et culturels. Les deux moyens de communication audio-visuels devant être au service de la collectivité et la promouvoir, il est indispensable d'aménager des dispositions juridiques sous forme de directives pour le service des programmes, dont les principales doivent être énoncées dans la constitution et qui seront aménagées de manière plus détaillée dans la loi sur la radiodiffusion et la télévision (ci-après: «la loi»). De cette manière, la politique en matière de programmes complétera harmonieusement la conception politique, juridique et organique décrite ci-dessus. Dans tout cela, il faudra tenir compte, tant en ce qui concerne le domaine de la technique que celui des programmes, des engagements internationaux et de considérations de politique extérieure. Cependant, si la matière à régler est complexe à ce point, c'est aussi parce que la radio et la télévision comprennent quelques branches exigeant des dispositions particulières. Dans le domaine de la radio, mentionnons notamment le Service des ondes courtes et la télédiffusion. La branche spéciale de la télévision est la publicité télévisée. Enfin, des concessions ont été demandées pour l'exploitation d'émetteurs confessionnels. L'article 36<sup>quater</sup> de la constitution doit être conçu de manière à tenir compte de ces domaines particuliers et à ne pas entraver l'évolution future.

## 2 Introduction

Il y a divergence d'opinions sur les causes de l'issue négative du scrutin de 1957. Une certaine hostilité, alors assez répandue, à l'égard de la télévision y a vraisemblablement contribué. On affirmait aussi que celle-ci comportait plus d'inconvénients que d'avantages. Enfin, on craignait que l'étroite minorité des quelque 18 000 concessionnaires ne bénéficie de subventions considérables ou que l'on utilise les fonds de la radio au financement de la télévision. Quoi qu'il en soit, les adversaires avaient placé leur campagne électorale sous la devise: «Pas un franc de la radio pour la télévision!».

Il est incontestable qu'en 1957, l'opposition du corps électoral n'était pas dirigée contre la radio, qui avait déjà passé dans les mœurs et était très appréciée. En été 1957, le nombre des auditeurs dépassait le million. Il est vrai, d'autre part, que les débuts de la télévision étaient prometteurs, tout au moins dans quelques pays. Il y avait déjà quelque 30 millions de téléspectateurs aux Etats-Unis d'Amérique et 4 millions en Grande-Bretagne. Chez nos voisins français, allemands et italiens, le nombre des abonnés était encore bien inférieur au million, mais la progression était rapide. En Suisse, un revirement d'opinion en faveur de la télévision ne pouvait, dès lors, pas tarder à se produire.

En 1967, un postulat d'un conseiller national invitait le Conseil fédéral à:

1. Examiner si les considérations émises dans son message du 3 juillet 1956 concernant l'insertion, dans la constitution, d'un article 36<sup>bis</sup> sur la radio-diffusion et la télévision étaient dépassées, ou, au contraire, confirmées;
2. Entreprendre, le cas échéant, les travaux préparatoires pour un article constitutionnel.

En 1970, une interpellation au Conseil national réclamait l'élaboration d'un article constitutionnel.

Nous vous avons déjà exposé les problèmes fondamentaux et spéciaux de la radio et de la télévision dans de nombreux messages et rapports, à savoir:

- message du 4 juin 1951 concernant le financement d'un service d'expérimentation de télévision (FF 1951 II 317);
- message du 13 janvier 1953 concernant le statut du Service suisse de radio-diffusion (FF 1953 I 17);
- message du 4 mai 1954 concernant le financement d'un programme d'expérimentation de télévision pour la Suisse romande (FF 1954 I 831);
- message du 8 mars 1955 concernant l'aménagement de la télévision suisse (FF 1955 I 385);
- message du 3 juillet 1956 concernant l'insertion dans la constitution d'un article 36<sup>bis</sup> sur la radiodiffusion et la télévision (FF 1956 I 1545);
- message du 9 juillet 1957 concernant un prêt à intérêt à la Société suisse de radiodiffusion pour la continuation du service des programmes de la télévision suisse (FF 1957 II 211);

- rapport du 22 mai 1968 sur l'aménagement futur de la télévision suisse (FF 1968 I 1618).

De plus, nous nous sommes prononcés sur des questions particulières et générales touchant ce domaine à la suite de nombreuses interventions parlementaires. Cela a notamment été le cas à l'occasion des importants débats du 4 octobre 1972 au Conseil des Etats, des 23 juin 1971 et 5 octobre 1972 au Conseil national (BO CE 1972 679 ets.; CN 1971 867 ets., 1972 1806 ets.).

A la fin de 1972, il y avait dans le monde entier quelque 260 millions de concessionnaires de télévision. En Suisse, le nombre des postes récepteurs était de 1 535 888, dont 225 650 pour la télévision en couleurs. La création d'une base constitutionnelle et d'une loi sur la radiodiffusion et la télévision sont dès lors indispensables.

En 1968, la première procédure de consultation a fait apparaître que les opinions des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées sur les dispositions à prendre dans les domaines juridique et organique et des programmes divergeaient fortement. Chacun des trois éminents spécialistes du droit public qui faisaient partie de la commission d'experts juristes instituée en 1970 s'est fait de la matière une conception juridique différant fortement de celle de ses collègues. Nous en reparlerons au chiffre 6. Consulté, un quatrième professeur de droit public ne donna raison ni aux uns ni aux autres. Cependant, les quatre rapports montrent clairement les problèmes qui se posent. A la demande d'un grand parti politique et d'autres organisations, ces rapports ont fait l'objet d'une seconde procédure de consultation, qui portait aussi sur l'avant-projet d'un article constitutionnel élaboré par le Département des transports et communications et de l'énergie et un commentaire dans lequel ce département exposait sa propre conception. Dans ses grandes lignes, celle-ci a rencontré l'approbation générale, notamment en ce qui concerne le remplacement du concept beaucoup trop vague de «liberté de la radio et de la télévision» par quatre autres libertés attribuées à des sujets de droit distincts.

Les milieux consultés sont unanimes à reconnaître que l'émission de programmes doit reposer sur une disposition constitutionnelle. On s'est demandé s'il était judicieux de soumettre au corps électoral un amendement de la constitution à une époque où l'on en prépare la révision totale. Vu les nombreuses interventions parlementaires dans le domaine de la radio et de la télévision, notamment celles qui réclament la prompte réalisation d'un article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision, nous estimons qu'un projet d'article doit être soumis au peuple le plus tôt possible, comme l'ont été ces temps derniers plusieurs autres dispositions constitutionnelles.

Aucune opposition ne s'est manifestée contre la disposition de principe selon laquelle la législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral. De même, tous les milieux consultés ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si la radio et la télévision doivent, en tant que matière, être traitées autant que possible de la même manière.

Cependant, ce ne sont pas là les deux seules questions qui se posent. En voici d'autres, qui ont trait à l'aspect général de la matière:

Faut-il accorder une concession d'émission de programmes uniquement à la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) ou encore à d'autres personnes physiques ou morales? Faut-il surveiller les programmes? Qui chargera-t-on de cette surveillance? Dans quelle mesure la politique aura-t-elle accès à la radio et à la télévision? Quelle sera l'autorité de recours? Comment organisera-t-on la surveillance des affaires financières? Quel est le mode d'organisation le plus judicieux? D'autres questions de portée considérable se sont posées ces tous derniers temps. L'une d'entre elles est que, dans un avenir assez rapproché, les satellites de télécommunication seront assez puissants pour permettre aux auditeurs et téléspectateurs de capter directement leurs émissions au moyen d'antennes collectives et, plus tard, même à l'aide d'antennes individuelles. Aux grandes puissances qui les mettent sur orbite et les exploitent, ces engins procureront un moyen d'influence supplémentaire. Une autre question est celle des concessions d'émission pour les réseaux de télédistribution par câble (antennes collectives). C'est au cours de ces trois dernières années que les premières demandes d'octroi de telles concessions ont été présentées au Département des transports et communications et de l'énergie. Les requérants ont l'intention de diffuser leurs propres programmes ou des programmes achetés. Des concessions pour des essais de diffusion de tels programmes ont déjà été accordées. La question fondamentale qui, entre beaucoup d'autres, se pose à ce sujet, est de savoir si les programmes locaux doivent faire l'objet de directives analogues à celles qui ont été données à la SSR. Nous pensons notamment aux prescriptions aux termes desquelles les programmes nationaux doivent «défendre et développer les valeurs culturelles du pays et contribuer à la formation spirituelle, morale, religieuse, civique et artistique», «donner une information aussi objective, étendue et rapide que possible» et «servir l'intérêt du pays, renforcer l'union et la concorde nationales et contribuer à la compréhension internationale» et à celle qui interdit les émissions pouvant mettre en danger «la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel, ou les rapports internationaux de la Suisse» (concession à la SSR, art. 13).

Nous nous sommes aussi demandé s'il était opportun de présenter un avant-projet de loi en même temps que le projet d'article constitutionnel. L'administration aussi bien que des juristes éminents, notamment tous les membres de la commission d'experts, estiment qu'il est préférable de s'en abstenir. Les débats des Chambres fédérales et la controverse publique qu'ils suscitent, notamment pendant la campagne précédant la votation populaire, fournissent des indications précieuses sur l'opinion du grand public et du Parlement. Il serait faux de se faire une conception définitive de la législation avant de connaître l'opinion publique. D'autre part, il n'est pas possible de déterminer la portée de la loi avant de disposer du texte définitif de la disposition constitutionnelle. Nous décrirons cependant, dans le présent message, les grandes lignes de notre conception de la réglementation touchant la radio et la télévision.

Nous y traiterons les questions particulièrement importantes de manière plus approfondie aux endroits qui nous paraîtront les plus propices.

Des études comparatives spéciales portant sur la législation de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède sont actuellement en cours. Elles montreront la manière dont on résout dans d'autres pays les problèmes qui se posent.

Les problèmes à traiter en relation avec l'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision sont nombreux. Beaucoup d'entre eux, incontestablement très complexes et subtils, nécessiteront des commentaires détaillés. Par souci de concision, nous estimons indiqué de traiter certaines questions dans le message relatif à la future loi, notamment celles qui concernent des domaines qui sont actuellement en pleine évolution ou commencent à prendre une direction spéciale, tels que ceux des satellites de télécommunications et des programmes particuliers des réseaux de télédistribution par câble. Une commission, dans laquelle sont représentées l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses, examine actuellement les problèmes qui se posent dans ce dernier domaine. Cependant, le présent message contiendra aussi quelques indications essentielles sur ces questions.

Etant donné qu'il convient de tirer des enseignements de l'évolution des choses, nous commencerons par retracer le cours des événements.

### 3 Historique

#### 31 La radiodiffusion

##### 311 Le télégraphe et le téléphone, précurseurs de la radiodiffusion et de la télévision

Lors de l'apparition du *télégraphe* en Suisse, peu après l'adoption de la constitution fédérale de 1848, le Conseil fédéral estimait que ce moyen de transmission était compris dans la régence des postes. L'Assemblée fédérale se rallia à cette opinion. La loi fédérale du 23 décembre 1851 sur la construction de télégraphes électriques (RO III 1) donne la définition suivante de la régence des télégraphes: «Le droit d'établir des télégraphes électriques en Suisse ou d'accorder des concessions à cet effet appartient exclusivement à la Confédération.» Le *téléphone* suivit au cours des années septante et, dans ce cas aussi, le Conseil fédéral estima qu'il tombait sous le coup de la régence des postes et télégraphes et que, comme ces derniers, il devait être exploité par la Confédération elle-même, l'octroi de concessions ne se justifiant que lorsque le service public ne parvenait pas à faire face aux besoins (FF 1888 IV 601). Dans ce cas aussi, le Parlement adopta la manière de voir du Conseil fédéral (RO 1890 236).

### 312 Apparition de la radiodiffusion

Après l'apparition de la radiotélégraphie en Suisse en 1904, plusieurs hôtels du Tessin et de la Suisse romande demandèrent l'autorisation d'établir des communications privées. On la leur refusa en alléguant qu'en Suisse, la radio était du domaine fédéral et que la Confédération avait seule le droit d'exploiter des installations radiophoniques.

### 313 Fondation de sociétés locales de radiodiffusion

C'est en 1923 qu'a été fondée, à Lausanne, la première société locale de radiodiffusion. C'était la Société romande de radiophonie, qui avait pour but de réunir tous les amateurs romands. La société coopérative « Radiogenossenschaft », de Zurich, suivit en février 1924. Au début de 1925, un groupe d'amateurs genevois se sépara de la Société romande de radiophonie, qui avait son siège à Lausanne, pour fonder la Société des émissions Radio-Genève. Une autre société se constitua à Berne en été 1925 et une quatrième à Bâle en 1926. Un échange permanent de programmes s'instaura entre les studios de Bâle, Berne et Zurich dès 1927. Enfin, un « Ente autonomo per la radiodiffusione nella Svizzera italiana » (EARSi) et une « Ostschweizerische Radiogesellschaft » virent le jour à Bellinzone et à Saint-Gall en 1930. Ni l'une ni l'autre n'avait ses propres installations d'émissions et ses studios.

Les premières concessions d'émission, accordées dès 1925, prescrivaient que les programmes devaient être « de haute qualité artistique » et que « la propagande politique n'est pas tolérée » (FF 1931 II 690).

Jusque vers la fin des années vingt, les sociétés locales de radiodiffusion exerçaient leur activité à titre purement privé. Elles vivaient en grande partie de leurs propres ressources. Quelques-unes bénéficiaient des subventions de cantons et de communes. Le capital social couvrait le coût des émetteurs et des studios, les taxes d'écoute celui des programmes et de l'exploitation technique. Quelques sociétés ne tardèrent pas à avoir des difficultés financières.

Dans la phase initiale de la radiodiffusion en Suisse, les moyens financiers, trop modiques, dont les sociétés locales disposaient ne leur permettaient pas d'une manière très générale d'émettre des programmes d'un niveau culturel élevé.

La puissance insuffisante d'une partie des émetteurs – qui étaient des installations d'aérodrome – et le manque de moyens financiers furent les principales causes de l'essor tardif de la radio en Suisse. A la fin de 1930, la densité des auditeurs de la radio dans quelques pays comparables au nôtre dans ce domaine était la suivante :

	Nombre d'auditeurs pour 1000 habitants
Danemark.....	119
Suède.....	79
Grande-Bretagne.....	77
Autriche.....	63
Allemagne.....	56
Suisse.....	25

### 314 Genèse de l'organisation nationale de radiodiffusion

Une compétition débuta vers 1927, notamment entre les grands Etats, qui cherchaient, surtout pour des raisons politiques, à disposer de l'émetteur le plus puissant. Par suite de leur puissance accrue, les émetteurs étrangers commencèrent à brouiller toujours plus ceux de Zurich et de Berne, qu'on pouvait facilement capter et qu'on écoutait volontiers dans une grande partie de l'Europe. Ils finirent même par perturber les émissions suisses dans de nombreuses régions du pays.

En 1929, l'Administration des PTT institua donc des commissions, pour charger l'une de l'étude d'une solution d'ensemble pour les installations techniques et l'autre de l'élaboration d'une conception des affaires administratives et des programmes. Ces organismes proposèrent les mesures suivantes :

- a. Aménagement d'un émetteur national dans chacune des trois régions linguistiques (Suisse alémanique, Suisse romande et Suisse italienne);
- b. Délégation de la planification technique, de la construction et de l'exploitation de tous les émetteurs à l'Administration des téléphones et télégraphes;
- c. Union des diverses sociétés de radiodiffusion en un organisme central chargé de l'élaboration des programmes et de la répartition de sa part des taxes d'audition entre les sociétés régionales.

La Suisse ne disposant à titre exclusif que de deux longueurs d'ondes, le Conseil fédéral et le Parlement décidèrent la construction de deux émetteurs nationaux situés respectivement au centre de la Suisse alémanique et de la Suisse romande. Au Tessin, on aménagea un troisième émetteur, plus faible, sur une longueur d'ondes qui ne bénéficiait pas d'une garantie d'exclusivité à l'échelon international.

Quant aux structures et aux programmes, la réorganisation aboutit à l'union des sept sociétés régionales en une « Société suisse de radiodiffusion » (SSR). Le 26 février 1931, le Département des postes et des chemins de fer (depuis 1962: Département des transports et communications et de l'énergie) lui accorda une concession pour l'utilisation des émetteurs de l'Administration des télégraphes et téléphones. La durée de cette concession avait été limitée à dix ans.

Aux termes de cette concession, la Société suisse de radiodiffusion (SSR) était composée des sociétés suivantes :

- Société romande de radiodiffusion, à Lausanne;
- Radiogenossenschaft, Zurich;
- Fondation des émissions Radio-Genève;
- Radiogenossenschaft Bern;
- Radiogenossenschaft Basel;
- Ostschweizerische Radiogesellschaft, à Saint-Gall;
- Società cooperativa per la radiodiffusione nella Svizzera italiana, à Bellinzone.

A la fin de 1931, année de fondation de la SSR, le nombre des concessionnaires de la radio s'élevait à 150 021.

Selon les statuts du 26 février 1931, les organes de la Société suisse de radiodiffusion étaient l'assemblée des délégués, le comité, le directeur, chargé de la gestion des affaires et de la haute surveillance du service des programmes, et un organe de contrôle. Le comité était composé d'un représentant de chacune des sept sociétés régionales et de personnes désignées par l'autorité concédante. Celle-ci avait le droit de nommer jusqu'à cinq membres du comité et le directeur ne pouvait être élu sans son assentiment.

Cette première organisation de la SSR ne donna pas satisfaction. Des tendances particularistes au sein de l'assemblée des délégués et du comité suscitérent de graves difficultés. Les frictions entre les sociétés affiliées, d'une part, et entre celles-ci et l'administration de la SSR et l'autorité de surveillance d'alors, les PTT, d'autre part, étaient fréquentes. C'est pourquoi, dans sa nouvelle concession du 30 novembre 1936, le Département des postes et des chemins de fer mit en minorité les délégués des sept sociétés-membres en portant à quinze le nombre des membres du comité. Chacune de ces sociétés désignait un membre, l'autorité concédante huit; celle-ci nommait également le président.

La concession du 30 novembre 1936 contenait des directives pour le service des programmes, qui avaient la teneur suivante: «Le service de radiodiffusion doit, tout en tenant compte des intérêts nationaux, poursuivre des buts idéaux. Il doit s'effectuer dans un esprit d'impartialité. Il évitera tout ce qui pourrait porter atteinte aux bonnes mœurs et troubler la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics à l'intérieur et les bonnes relations avec les autres pays.» De plus, «la composition des programmes et la qualité des productions» devaient être «de nature à satisfaire le bon goût et à développer l'instruction générale» (art. 9).

### **315 La radiodiffusion suisse pendant la guerre**

En 1933, l'évolution politique en Europe engagea le Parlement et le Conseil fédéral à vouer la plus grande attention à l'amélioration des émissions radiophoniques en Suisse et à celles du Service des ondes courtes destinées aux pays lointains.

Par décision du 29 août 1939, le Conseil fédéral suspendit la concession à la SSR à partir du 2 septembre 1939. Depuis là et jusqu'au 19 juillet 1945, ce fut l'Administration des PTT qui, outre l'exploitation technique, assura le service des programmes. Pendant cette période, les émissions étaient contrôlées par l'Etat.

### **316 Les premières années de l'après-guerre**

Le 13 juillet 1945, le Conseil fédéral abrogea son arrêté du 29 août 1939 par lequel il avait suspendu la concession de la SSR et la remit provisoirement en vigueur dès le 20 juillet 1945.

En 1947, on compléta la Direction générale de la SSR en lui adjoignant une direction administrative, qui eut pour tâche de surveiller et de gérer les affaires financières et administratives de la société.

### 317 Réorganisation de la SSR en 1953

Les critiques à l'adresse de la SSR commencèrent à se multiplier dès la fin des hostilités. Une campagne de contestation des structures prit naissance, alors que la longue controverse sur les orchestres radiophoniques et leur siège durait encore. Nous constatâmes, en 1953, que la principale critique sur l'organisation avait trait à l'ingérence, qu'on prétendait excessive, de la Confédération et de l'administration fédérale dans toutes les questions de la radiodiffusion. A notre sens, la plupart de ces critiques n'étaient que très partiellement fondées et dans tous les cas fortement exagérées.

Comme le nombre des auditeurs avait dépassé le million, que les émissions de la SSR atteignaient pour ainsi dire chaque famille en Suisse et que la concession lui conférant le droit d'utiliser les émetteurs de l'Administration des postes, télégraphes et téléphones lui donnait pratiquement le monopole de la diffusion de programmes, nous devons nous demander si, à une époque où la radio avait pris une telle importance culturelle et politique, l'organisation de cette société lui permettait encore d'accomplir correctement sa tâche. Nous concluâmes que les sociétés-membres, donc la SSR elle-même, ne représentaient qu'une petite minorité d'auditeurs, fait qu'on n'avait cessé de critiquer (FF 1953 I 17).

Les six cantons de la Suisse centrale, soit Lucerne, Uri, Schwyz, les deux demi-cantons d'Unterwald, Zoug et la ville de Lucerne s'étaient unis, en 1946, pour fonder la «Innerschweizerische Radiogesellschaft». Pendant des années, cet organisme demanda en vain son admission dans la SSR. Une «Cumünanza Radio Rumantsch», composée de 200 sociétaires individuels et de 30 membres collectifs, s'était constituée dans les Grisons. Tout d'abord, la SSR refusa également de l'admettre parmi ses membres.

Contre les innombrables réclamations exigeant la démocratisation de la radio, la SSR objecta que la plupart des cantons, de nombreuses villes et une quantité de communes plus ou moins importantes faisaient déjà partie des sociétés régionales en qualité de membres collectifs. De plus, elle releva que vingt-quatre conseillers d'Etat et de nombreux membres des parlements de la Confédération et des cantons siégeaient dans le comité de ces sociétés. Mais en réalité, aucun d'entre eux ne pouvait prétendre avoir été chargé de la défense des intérêts des auditeurs.

Un autre défaut de la SSR était que l'assemblée des délégués n'avait jamais compris plus de trois délégués de chacune des sociétés membres, ce qui est une assise beaucoup trop étroite pour une institution d'une telle importance. De plus, les attributions de cette assemblée étaient insignifiantes.

On tint compte de ces critiques lors du renouvellement de la concession. Celle du 13 octobre 1953, qui n'avait été accordée que pour une durée limitée et devait expirer le 31 décembre 1958, prévoyait une notable extension de la base de la SSR. Alors que, sous le régime de l'ancienne concession, l'assemblée des délégués ne comprenait que vingt et une personnes, les dispositions de la nouvelle concession fixent ce nombre à quatre-vingt-sept, à savoir six représentants de chacune des sociétés membres, quatre représentants de la commission des programmes de chacune des quatre régions linguistiques et de celle du Service des ondes courtes et dix-sept membres du comité central (qui n'avaient pas le droit de vote auparavant). Les nouveaux statuts instituèrent un organe supplémentaire: la conférence des directeurs de studios, qu'on habilita à faire des propositions au comité central au sujet de toutes les questions radiophoniques d'intérêt national.

Ce n'est plus le Département des postes et des chemins de fer qui, comme les précédentes, délivra la nouvelle concession du 13 octobre 1953, mais bien le Conseil fédéral, qui était devenu autorité de surveillance au lieu de la Direction générale des PTT.

La tentative d'assurer un droit de regard aux auditeurs par une disposition de la concession prévoyant que les sociétés-membres étaient tenues de leur faciliter l'adhésion ou à admettre les représentants des sociétés d'auditeurs dans leur comité demeura vaine. Le nombre des auditeurs affiliés resta assez minime, sauf dans la Société romande de radiodiffusion, à Lausanne. Cette association était, en effet, divisée en seize sections et comptait déjà quelque 3500 membres à l'époque. Estimant qu'il lui incombe de veiller à ce que les diverses régions et langues soient équitablement représentées au sein de la SSR, le Conseil fédéral s'est réservé de statuer sur l'admission d'autres membres.

Pendant la décennie suivante, on améliora progressivement les services de la radio à l'intention des auditeurs. Retenons ici que l'extension du réseau de transmission et l'utilisation des ondes ultra-courtes constituèrent un perfectionnement technique appréciable.

D'autre part, on n'avait cessé d'améliorer et de compléter les programmes. De même, on s'était employé avec persévérance à développer les échanges de programmes entre les studios suisses et étrangers et ceux d'informations à l'échelon international.

La télévision étant devenue un sujet politique et le principal objet de la discussion publique, ces améliorations passèrent à peu près inaperçues.

## 32 La télévision

### 321 Les débuts

En Suisse, les premiers essais de télévision se sont déroulés pendant les années précédant immédiatement la Seconde Guerre mondiale. C'est à l'Exposition nationale de 1939 qu'on montra pour la première fois la télévision au public.

Les universités et des milieux privés continuèrent, après la fin des hostilités, à propager l'idée de la télévision en Suisse. Des démonstrations eurent lieu dans plusieurs villes du pays à titre de propagande.

En automne 1950, la Direction générale des PTT institua une commission fédérale de télévision chargée d'établir des propositions relatives à une solution des problèmes techniques de la télévision à l'échelon national. Le Conseil fédéral chargea une seconde commission d'examiner les questions culturelles touchant à la télévision.

Il y avait, dans cette dernière commission, des partisans convaincus de la télévision, mais aussi des sceptiques irréductibles. Comme il ressort du rapport de la commission, du 14 décembre 1953, une partie de ses membres considéraient la télévision non seulement comme un progrès technique, mais aussi comme une institution culturelle appréciable et un moyen perfectionné de divulgation des connaissances. Les défenseurs de l'opinion opposée voyaient en la télévision un «moyen d'information et d'instruction favorisant la superficialité et la paresse d'esprit».

A la même époque, la SSR dressa un rapport intitulé: «Le programme de télévision et son influence culturelle et sociale». Elle y fixait en ces termes les principes qui devaient régir les émissions télévisées: «Les émissions doivent être irréprochables du point de vue de la culture et de l'éthique; servir les intérêts du pays; contribuer à la formation spirituelle, morale et esthétique du public; répondre aux besoins du public quant à l'information et à une saine distraction; contribuer à l'éducation de la jeunesse. Les attaques contre la religion et la démocratie ne sauraient être tolérées.»

Le Conseil fédéral fit valoir qu'il fallait tirer les enseignements voulus des circonstances fâcheuses qui avaient marqué les débuts de la radio en Suisse et assurer à la télévision un départ à l'échelon national par le moyen d'une aide financière fédérale (FF 1951 II 317).

Une action concertée s'imposait d'autant plus pour la Suisse après 1951 que les fréquences qui nous avaient été attribuées étaient de plus en plus accaparées par des émetteurs étrangers pouvant être captés en Suisse au moyen d'antennes à grande capacité.

Le Conseil fédéral décida, en 1951, de concéder tout d'abord un service d'expérimentation. Par souci d'économie, il entendait le limiter à une seule région, les conclusions en intéressant toutefois l'ensemble de la Suisse. On choisit Zurich comme emplacement de l'émetteur, vu la situation idéale de l'Uetliberg, des mesures ayant démontré qu'il était possible d'y atteindre presque un million de personnes.

Le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale de confier l'élaboration des programmes de télévision à la SSR. Cette proposition était dictée par des considérations de politique nationale et par le souci de limiter autant que possible les frais élevés d'un service de télévision. Enfin, il s'agissait d'assurer une

certaine coordination entre la télévision et la radio. Comme pour celle-ci, les questions techniques de la télévision relevaient de l'Administration des PTT.

Lorsque le Conseil fédéral fit cette proposition à l'Assemblée fédérale, la télévision n'en était déjà plus à ses débuts. Aux Etats-Unis d'Amérique, il y avait déjà 107 émetteurs et des demandes d'exploitation avaient été présentées pour 400 autres. Le nombre des téléspectateurs s'y élevait à 11 millions. Deux émetteurs et 600 000 récepteurs étaient déjà exploités en Grande-Bretagne. La France, qui a fait œuvre de pionnier sur notre continent dans le domaine de la télévision, comptait déjà deux émetteurs, l'un à Paris, l'autre à Lille, mais les récepteurs y étaient encore relativement peu nombreux. En Allemagne et en Italie, on procédait déjà à des essais, comme d'ailleurs aux Pays-Bas, au Danemark et en Tchécoslovaquie.

La commission technique mentionnée ci-dessus proposa que les PTT et la SSR affectent 1,8 million de francs en tout de leur part des taxes d'audition de la radio au financement du service d'expérimentation pendant les trois années qu'il devait durer. En outre, elle prévoyait une contribution fédérale de 1,5 million de francs. Les frais ayant été estimés à 4 millions, il restait un découvert de 700 000 francs, qu'on pensait couvrir par le prélèvement de taxes de réception et par les contributions de tiers. Pendant le service d'expérimentation, cette taxe devait s'élever à 50 à 60 francs; on prévoyait une augmentation des abonnés qui devait atteindre le chiffre de 3000 la première année, 6000 la deuxième et 8000 la troisième.

Par leurs arrêtés respectifs des 5 décembre 1951 et 31 janvier 1952, le Conseil national et le Conseil des Etats adoptèrent telles quelles les propositions du Conseil fédéral.

On établit le programme général des émissions en octobre 1952. Pour les dix-huit premiers mois, on prévoyait trois heures hebdomadaires d'émission et six heures pendant la seconde moitié du service d'expérimentation.

## 322 Le Service d'expérimentation

### 322.1 Les débuts

Le Département des postes et des chemins de fer, se fondant sur l'arrêté fédéral du 31 janvier 1952 concernant le financement d'un service d'expérimentation de télévision (FF 1952 I 131), délivra, le 28 février 1952, une concession provisoire d'exploitation et d'émission à la SSR.

Les programmes devaient être conformes aux principes établis par la Commission fédérale pour l'étude des questions culturelles touchant la télévision. Nous avons repris ces principes dans nos directives à la SSR. Nous les citons ci-après, parce qu'ils constituent une page de l'histoire de la politique suisse en matière de programmes.

- I. Les règles applicables aux programmes de la radio suisse le sont, en principe, également à la télévision suisse. Ils doivent servir les intérêts du pays, renforcer l'unité et la concorde nationales, défendre et développer les valeurs

spirituelles et culturelles du pays, contribuer à l'éducation et à la formation spirituelles, artistiques, morales et civiques des auditeurs et répondre au besoin d'information et de divertissement.

- II. La popularité d'une émission ne doit pas être considérée comme critère de sa qualité. Il convient surtout d'éviter les émissions pouvant avoir des effets pernecieux sur la jeunesse.
- III. Pour le reste, le service des programmes s'inspirera des recommandations du 14 décembre 1953 de la Commission fédérale pour l'étude des questions culturelles touchant la télévision.

Plusieurs conférences, joutes sportives et congrès internationaux se déroulèrent en Suisse en 1954. Plusieurs sociétés étrangères d'émission, même de pays éloignés, demandèrent à la nôtre de leur transmettre des reportages télévisés, notamment sur la Conférence asiatique, à Genève. Or notre pays, qui était pourtant à la tête du progrès dans la technique des télécommunications, ne fut, en l'occurrence, pas en mesure de remplir ses obligations envers l'étranger par suite de son retard dans le domaine de la télévision.

### *322.2 L'extension du service d'expérimentation à la Suisse romande*

En 1951, les représentants des cantons romands intervinrent en faveur de la création d'un studio de télévision à Lausanne. Le 13 septembre 1951, le canton de Genève offrit une subvention de 850 000 francs pour l'aménagement d'un studio de télévision à Genève. Dans une requête commune, les cantons de Genève et de Vaud et les villes de Genève et de Lausanne demandèrent l'extension du service d'expérimentation à la Suisse romande.

A la rubrique «Administration des PTT – télévision» du budget de la Confédération pour 1954, le Conseil fédéral inscrivit donc deux articles spéciaux, l'un de 300 000 francs «à des fins expérimentales» et l'autre de 2 260 000 francs pour l'«extension du réseau de télévision». Il était prévu que ces sommes seraient utilisées principalement pour l'aménagement de la liaison de télévision Chasseral-Jungfrau-Joch-Monte Generoso et pour la construction d'émetteurs au Bantiger, près de Berne, à la Dôle et à St. Chrischona, près de Bâle.

Cependant, il ne s'agissait pas uniquement de retransmettre en Suisse romande les programmes diffusés à Zurich. Le Conseil fédéral déclara que «la vie nationale et culturelle des cantons romands, le respect du principe fédéraliste, interdisent à la longue une solution dans laquelle les sources de programmes de toutes les régions linguistiques seraient uniformément confondues. Les autorités et les journaux répétaient avec insistance qu'il ne suffisait pas de raccorder techniquement la Suisse romande au service d'expérimentation de Zurich à l'aide d'émetteurs-relais, mais qu'on attendait un programme de langue française conçu et établi en terre romande.» Pour ne pas dépasser le cadre fixé par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1952 concernant le financement du service d'expérimentation de télévision en Suisse alémanique et laisser aux Chambres fédérales le soin de prendre la décision politique au sujet de l'extension de ce service à la Suisse romande, le Conseil fédéral leur présenta, le 4 mai 1954, un message concernant le financement d'un programme d'expérimentation de télévision pour la Suisse romande (FF 1954 I 851).

### 322.3 *Les aspirations de la Suisse méridionale*

Le Conseil fédéral n'avait pas encore fini de rédiger le message précité que le canton du Tessin, à son tour, réclamait la télévision. Dans la requête qu'il lui adressa à cette fin, il revendiquait :

1. L'aménagement d'émetteurs régionaux au Tessin ;
2. Des commentaires en italien sur les émissions d'actualité du studio de Bellerive ;
3. L'acquisition d'une caméra de prises de vues pour le studio de Lugano ;
4. L'attribution d'un fourgon de reportage au Tessin.

Le Conseil fédéral profita de ce que le message précité était justement en voie d'élaboration pour y mentionner la requête du gouvernement tessinois en dernière page. Dans ce passage, il déclarait qu'avant la fin du service d'expérimentation, il soumettrait aux Chambres fédérales un rapport sur la transformation des émissions d'essai en un service régulier, dans lequel il traiterait plus en détail la question de la télévision en Suisse italienne (FF 1954 I 831).

En 1954, il était facile de capter plusieurs émetteurs d'Italie septentrionale en de nombreux endroits du Tessin. C'est pourquoi le nombre des concessionnaires y augmenta rapidement : le Tessin comptait à lui seul un sixième environ des postes récepteurs du pays. Il y avait davantage de concessionnaires à Lugano qu'à Bâle, Lucerne, Winterthour ou Genève. Il était notoire qu'au Tessin, plusieurs milliers de personnes suivaient chaque soir, dans les auberges ou à leur domicile, les programmes qu'émettaient les trois stations de télévision du nord de la péninsule pendant 35 heures par semaine.

### 322.4 *Le nord-est de la Suisse*

La situation était aussi critique dans le nord-est de la Suisse qu'au Tessin. En certains endroits, on y recevait bien l'émetteur de l'Uetliberg au moyen de bonnes antennes extérieures pendant le service d'expérimentation déjà. Cependant, les émetteurs allemands de Wendelstein, Hornisgrinde et Raichberg étaient cinq fois plus puissants que celui de l'Uetliberg et diffusaient des programmes intéressants dans une bonne partie du nord-est suisse. La situation empira encore à la mise en service des émetteurs de Stuttgart, de Grünten et du Feldberg, ces deux derniers étant situés à proximité immédiate de la frontière : le nord de la Suisse fut dès lors littéralement submergé d'émissions allemandes.

Le 13 juillet 1954, soit trois mois après la requête du gouvernement tessinois, les cantons de Saint-Gall, Appenzell (Rhodes-Intérieures et Extérieures), Glaris, Grisons et Thurgovie adressèrent des requêtes identiques au Conseil fédéral, dans lesquelles ils demandaient d'autoriser l'Administration des PTT à inscrire au budget 1955 les crédits nécessaires à l'aménagement d'un émetteur de télévision dans le nord-est du pays. Comme pour la requête du Tessin, on ajourna l'examen de ces demandes jusqu'à l'établissement d'une conception

générale de la télévision suisse qui devait faire l'objet d'un message en 1955, ainsi que le Conseil fédéral l'avait déclaré (FF 1955 I 385).

### 323 La prolongation provisoire du service d'expérimentation

Le service d'expérimentation de la télévision prit fin le 30 septembre 1955. Dans son message du 8 mars 1955 concernant l'aménagement de la télévision suisse (FF 1955 I 385), le Conseil fédéral proposa d'intercaler une phase intermédiaire entre le service d'expérimentation et le service définitif pour consolider et améliorer les résultats acquis. En outre, il releva la nécessité de créer des bases juridiques irréprochables pour le service régulier et de faire des essais dans le domaine de l'élaboration des programmes.

Par l'arrêté fédéral du 22 juin 1955 concernant la prolongation et le financement du service d'expérimentation de la télévision suisse (FF 1955 I 1168), les Chambres fédérales accordèrent les crédits voulus pour l'émission des programmes et une extension limitée du réseau de télécommunication. Cet arrêté obligeait du même coup l'administration fédérale à maintenir le statu quo.

L'un des problèmes les plus urgents de la phase transitoire était de consolider le plus rapidement possible la liaison transalpine par faisceaux hertziens, qui devait assurer les liaisons internationales vers l'Allemagne, la France et l'Italie. Par la suite, la Suisse transmit à plusieurs reprises dans le cadre de l'Eurovision des reportages sur des conférences internationales importantes qui se tenaient dans notre pays, comme par exemple celle des Quatre Grands et la Conférence atomique, à Genève, en 1955.

L'obligation de maintenir le statu quo eut pour conséquence que le nombre des concessionnaires de la télévision n'augmenta pas aussi rapidement en Suisse qu'ailleurs. Au début de juin 1956, ils étaient à peine 16 000. C'est pour la même raison qu'on dut rejeter les requêtes de divers cantons, régions ou villes, qui demandaient d'être raccordées au réseau de télévision ou réclamaient une amélioration de la réception. Par la suite, cette décision se révéla très défavorable pour d'autres raisons aussi. Lors d'échanges internationaux de programmes, il apparut que la qualité d'image des émissions suisses était relativement moindre que dans d'autres pays, où l'on ne cessait d'améliorer les installations.

### 324 Le service régulier

#### 324.1 *Le rejet de l'article 36<sup>bis</sup> de la constitution sur la radiodiffusion et la télévision*

Dans son message du 3 juillet 1956 concernant l'insertion dans la constitution d'un article 36<sup>bis</sup> sur la radiodiffusion et la télévision (FF 1956 I 1545), le Conseil fédéral relevait déjà que «de puissants émetteurs sont déjà projetés ou en construction dans le voisinage immédiat» et que «la télévision, pas plus que la radio, ne s'arrête à la frontière». Il ajoutait que l'introduction définitive de la télévision en Suisse était aussi un acte de défense nationale spirituelle. Le projet d'article constitutionnel n'en fut pas moins rejeté par le corps électoral

le 3 mars 1957 par 428 000 voix contre 319 766 et par 10 cantons et 3 demi-cantons contre 9 cantons et 3 demi-cantons; la participation au scrutin fut de 50 pour cent environ. Nous reviendrons à ce projet au chapitre où nous commentons le texte du nouveau projet.

En raison de l'issue négative du scrutin, la situation se présentait comme il suit: bien que le service expérimental dût prendre fin le 31 décembre 1957, on ne disposait pas de base constitutionnelle pour le service des programmes, alors que la construction et l'exploitation technique des émetteurs de télévision étaient déjà fondées sur l'article 36 de la constitution.

Le Conseil fédéral déclara, en 1957, qu'il s'agissait de décider jusqu'à la fin de l'année s'il devait continuer à s'occuper de la télévision, s'il fallait que l'Administration des PTT continue à exploiter, consolider et améliorer ses installations de transmission de télévision et si la SSR était disposée à continuer d'assurer le service des programmes (FF 1957 II 211).

A l'époque où cette décision devait être prise, il y avait déjà 56 millions de postes récepteurs dans le monde entier, 489 émetteurs et 42 millions de récepteurs aux Etats-Unis d'Amérique. En Europe occidentale, le nombre des récepteurs s'élevait à plus de 8 millions, en Grande-Bretagne à 7 millions. En République fédérale d'Allemagne, ce nombre approchait rapidement du million. La France et l'Italie avaient déjà dépassé le demi-million; aux Pays-Bas, il y avait déjà plus de 100 000 abonnés et quelque 100 000 en Tchécoslovaquie. En République démocratique allemande, on en comptait environ 70 000 et presque autant au Danemark, alors qu'il n'y en avait que 25 000 environ en Suède. La télévision autrichienne, en revanche, n'en était qu'à ses débuts. A l'étranger, les programmes étaient généralement meilleurs qu'en Suisse.

En Grande-Bretagne, une seconde organisation de télévision, l'«Independent Television Authority» (ITA) [actuellement: «Independent Broadcasting Authority» (IBA)] avait été instituée en septembre 1955, en sus de la «British Broadcasting Corporation» (BBC), de sorte qu'on y disposait déjà de deux programmes de 50 heures environ de durée hebdomadaire chacun. En République fédérale d'Allemagne, plusieurs organismes émettaient un programme commun de 28 heures hebdomadaires, auquel venaient s'ajouter des programmes régionaux de durée à peu près égale. La télévision française émettait 47 heures par semaine, tandis qu'en Italie, les émissions étaient limitées à 40 heures hebdomadaires. En revanche, le programme de la SSR pour la Suisse alémanique et rhétoromane durait 17 heures et 10 minutes, celui de la Suisse romande 15 heures et 40 minutes à la fin de 1956.

### 324.2 *Le contrat entre la SSR et l'Association pour le développement de la télévision suisse*

A l'Entreprise des PTT, à laquelle il incombe d'assurer l'exploitation technique et les liaisons internationales, les frais d'exploitation pouvaient être comptabilisés sur les comptes annuels d'exploitation. Pour les dépenses de la SSR,

il fallait trouver d'autres solutions. Pour 1958, les frais d'exploitation avaient été estimés à 7 millions de francs, alors que les recettes, représentées par la part de 70 pour cent aux taxes de concession, ne s'élevaient qu'à 2,5 millions de francs. On comptait cependant que ces recettes passeraient à quelque 7 millions de francs jusqu'en 1962 et qu'elles suffiraient à la fin de la décennie 1958/1967 pour couvrir les frais des émissions, estimés à 12 millions. On avait calculé par extrapolation que, dans ces conditions, le service des programmes de la SSR laisserait un découvert de 21 millions de francs pour la période décennale précitée.

Le Conseil fédéral déclara que le financement de la télévision pendant les dix premières années du service régulier ne pouvait être assuré par d'autres moyens que la publicité télévisée et des prêts. Le scrutin sur l'article constitutionnel ayant été négatif, il n'était pas question en effet que la Confédération accorde des subventions et qu'on affecte à la télévision une partie des fonds de la radio.

On examina tout d'abord s'il fallait introduire la publicité télévisée pour éviter un déficit. Les milieux de la presse craignaient que cela n'entraînât une forte diminution des annonces publicitaires dans les journaux. L'Association suisse des éditeurs de journaux fonda alors une « Association pour le développement de la télévision », qui avait pour but d'accorder une aide financière à la SSR. Par ce moyen, elle espérait faire en sorte que le Conseil fédéral interdise la publicité télévisée dans la concession ou qu'il renonce à en proposer l'introduction aux Chambres fédérales. A cet effet, elle s'était déclarée disposée à verser des subventions annuelles de 1,5 million de francs pendant quinze ans ou de 2 millions pendant dix ans. Pour le cas d'une introduction ultérieure de la publicité, elle avait posé la condition qu'on lui rembourse ses subventions. Cette offre fut tout d'abord rejetée.

Un consortium composé de partisans résolus de la publicité télévisée s'était également constitué. A l'occasion de négociations, cet organisme exprima l'opinion que la publicité rapporterait annuellement 2 à 3 millions de francs à la SSR. Il se déclara prêt à garantir une contribution de 2,5 millions au maximum pour 1958, mais ne put se résoudre à aller plus loin, vraisemblablement parce que la publicité télévisée n'est pas rentable pour les annonceurs à moins de 100 000 concessionnaires. Pour finir, les éditeurs de journaux acceptèrent de faire une concession substantielle. Ils renoncèrent à exiger que le Conseil fédéral s'abstienne de proposer l'introduction de la publicité télévisée et que leurs subventions leur soient remboursées au cas où elle serait introduite tout de même, par exemple à la suite d'une décision du Parlement. Cette renonciation permit au Conseil fédéral d'accepter les propositions des éditeurs de journaux. Entre les deux moyens de financement proposés par ceux-ci, la SSR choisit celui qui consistait en le versement de 10 subventions annuelles de 2 millions de francs. La convention passée à cet effet le 4 mars 1958 prévoyait que les versements cesseraient dès que les taxes des concessionnaires suffiraient à couvrir les dépenses et dès que la SSR aurait remboursé à la Confédération les prêts que

celle-ci lui avait accordés pour la couverture des déficits des premiers exercices. En outre, il avait été convenu que tout versement cesserait dès que les concessions de réception seraient au nombre de 180 000.

La SSR étant parvenue de cette manière à assurer une grande partie du financement, il ne restait plus qu'à trouver les fonds nécessaires à la couverture du solde du déficit, qui, pour la période quinquennale de 1958 à 1962, avait été estimé à 8,4 millions de francs. La SSR estimait que le produit croissant des taxes de réception permettrait de réaliser des bénéfices déjà pendant la période de 1964 à 1967.

Partisan de cette solution, le Conseil fédéral déclara, dans son message du 9 juillet 1957 concernant un prêt à intérêt à la Société suisse de radiodiffusion pour la continuation du service des programmes de la télévision suisse (FF 1957 II 211), que «ce serait là la dernière des mesures prises par la Confédération pour venir en aide au service des programmes de la télévision suisse» et qu'«il s'agissait simplement de mettre temporairement les ressources nécessaires à disposition de ce service jusqu'à concurrence du montant prévu et moyennant versement d'un intérêt usuel.»

A propos de la base légale pour l'octroi d'un tel prêt, le Conseil fédéral avait affirmé qu'«en maintes occasions, les Chambres fédérales avaient déjà accordé des prêts de ce genre sans que les arrêtés y relatifs eussent mentionné une base légale particulière». De son côté, le Parlement avait invoqué d'anciennes normes coutumières selon quoi «la Confédération a non seulement la possibilité et le pouvoir, mais encore l'obligation d'intervenir, en vertu de l'intérêt public, pour soutenir financièrement les arts, la science, l'industrie et le commerce, etc.»

Les Chambres fédérales adoptèrent cette solution par l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1957 (FF 1957 II 789), ce qui permit à la SSR de passer à l'exploitation régulière le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Par arrêté du 27 décembre 1957 (RO 1957 1068), le Conseil fédéral porta de 60 à 84 francs la taxe annuelle de réception à domicile et de 120 à 168 francs celle de réception publique et fixa le taux de répartition de ces taxes à 70 pour cent pour la SSR et 30 pour cent pour les PTT. Le même jour, il accordait à la SSR une concession de dix ans pour le service régulier de la télévision.

### *324.3 Issue heureuse d'une phase de transition et de consolidation*

L'article 3 de l'arrêté fédéral du 22 juin 1955 (FF 1955 I 1170) prescrivait le remboursement du crédit de 4,1 millions de francs accordé pour l'exploitation technique pendant le service expérimental prolongé. Cette somme devait être remboursée dès que la télévision se suffirait à elle-même. On renonça à une disposition analogue pour les dix premières années d'exploitation régulière. Cependant, les PTT reçurent pour instruction d'établir un compte à usage interne indiquant en tout temps le découvert entre ses dépenses pour la télévision et le produit des taxes de concession.

Pour les dix premières années de l'exploitation régulière, on admit que la part de 30 pour cent des taxes de concession revenant aux PTT leur rapporterait 34 millions de francs, soit à peine la moitié des charges d'exploitation, estimées à 71,6 millions de francs. On comptait que l'exploitation technique de la télévision se suffirait à elle-même après douze ans environ, mais ce fut le cas bien plus tôt déjà. En effet, le nombre des concessionnaires commença à augmenter rapidement dès le début du service régulier et dans une mesure qui dépassait toutes les prévisions. Cette circonstance confirma l'hypothèse du Conseil fédéral selon laquelle de nombreuses personnes n'avaient pas fait l'acquisition d'un poste récepteur parce que l'avenir de la télévision suisse était encore incertain. Le nombre de 200 000 concessionnaires, prévu dans le message du 8 mars 1955 (FF 1955 I 385) pour le début de 1966 mais considéré comme exagéré par de nombreux commentateurs, fut atteint au début de 1962 déjà. Cela permit à l'Association pour le développement de la télévision suisse de cesser, en 1961 déjà, de verser à la SSR la contribution annuelle convenue, puisque c'est cette année-là que la limite des 180 000 concessionnaires avait été atteinte. Jusque-là, elle avait versé 8 416 000 francs. Cependant, la publicité télévisée restait interdite, puisque cette interdiction avait été fixée contractuellement pour une durée de dix ans.

Or les recettes, malgré leur croissance rapide, parallèle à celle des concessionnaires, ne suffisaient pas pour prolonger la durée des émissions dans la mesure désirable, pour en relever le niveau, moderniser les installations et les adapter assez rapidement aux progrès de la technique. C'est pourquoi, plusieurs parlementaires intervinrent en faveur de la publicité à la télévision devant les Chambres fédérales en 1962 et 1963. En 1963, la situation avait déjà suffisamment évolué pour permettre aux éditeurs de journaux et à la SSR de proposer au Conseil fédéral, dans des requêtes de même teneur, l'introduction de la publicité télévisée. Le Conseil fédéral se rallia à cette proposition en 1964. Le produit de cette publicité a notablement contribué à l'amélioration de la situation financière de la SSR et, par conséquent, à celle de la qualité des programmes. Nous reviendrons plus en détail à cette question.

### **33 Le développement commun de la radiodiffusion et de la télévision depuis 1961**

L'évolution pendant ces dix dernières années a été marquée par la collaboration de la radio et de la télévision et par la délimitation de leurs tâches respectives. Ce parallélisme a entraîné plusieurs mesures de réorganisation.

#### **331 La réorganisation de la Société suisse de radiodiffusion et télévision à la suite du développement commun des deux moyens de communication**

C'est une controverse sur l'emplacement des studios de télévision qui fut à l'origine de la nouvelle réorganisation de la SSR. La direction générale de cette institution avait invité les sociétés-membres à donner leur avis sur cette

question. L'assemblée générale des 3/4 juillet 1959, à Saint-Gall, décida d'établir le studio romand de télévision à Lausanne. D'autre part, Lucerne, qui avait posé sa candidature avec Zurich et Bâle comme siège du studio de Suisse alémanique, fut éliminée. On différa le choix définitif entre ces deux dernières villes parce qu'on entendait tout d'abord examiner la possibilité d'une certaine compensation par la permutation des studios de la radio. Le 24 décembre 1959, le Département des postes et des chemins de fer décida d'attribuer les studios de télévision à Zurich, Genève et Lugano, mais d'accorder aux villes dont la candidature n'avait pas été retenue une compensation accrue dans le domaine de la radio. Le Conseil d'Etat de Bâle-Ville et la «Radiogenossenschaft Basel», d'une part, le Conseil d'Etat du canton de Vaud, la ville de Lausanne et la Fondation romande de radiodiffusion, d'autre part, recoururent devant le Conseil fédéral contre cette décision. Cependant, les milieux romands intéressés entamèrent en 1960 des négociations à la suite desquelles ils fondèrent une organisation centrale romande pour la radio et la télévision. Plusieurs interventions donnèrent lieu, au Parlement, à de longs débats sur la question de l'emplacement des studios. Le Conseil fédéral rejeta les recours précités le 22 novembre 1960, de sorte que les décisions du département passèrent en force de chose jugée. Cependant, il donna simultanément des instructions au sujet de la réorganisation prévue. Il désirait en effet que les sociétés-membres de la même région linguistique s'unissent en un seul organisme, compétent aussi bien pour la radio que pour la télévision de la région et que chaque région dispose à la fois d'une direction de la radio et d'une direction de la télévision. Les sociétés-membres reprirent leurs négociations à ce sujet peu après, mais ce n'est qu'en 1964 qu'eut lieu la réorganisation telle que le Conseil fédéral l'avait désirée. La concession du 27 octobre 1964, qui expirera à la fin de 1974, a sanctionné la nouvelle structure de la SSR.

### 332 L'évolution la plus récente en matière de programmes

Nous ne disposons par de suffisamment de place dans ce message pour y décrire de manière détaillée l'évolution dans le domaine des programmes. Nous nous bornerons donc à en donner un bref résumé.

L'échange de programmes se fait principalement dans le cadre de l'Union européenne de radiodiffusion (UER). C'est en 1954 qu'a été fondée l'Eurovision, dont on ne saurait plus se passer aujourd'hui. Du 6 juin au 4 juillet, elle émit un premier grand programme commun de 31 heures, qui fut diffusé par 44 émetteurs dans huit pays européens. Le réseau de faisceaux hertziens utilisé à cet effet s'étendait déjà sur 6000 kilomètres. Les studios de Genève et de Lausanne prirent part pour la première fois, en 1955, aux émissions de la «Communauté radiophonique des programmes de langue française». C'est également en 1955 qu'eut lieu la fondation de l'Alliance internationale de la diffusion par fil, qui créa une sorte de «bourse» de documents sonores. La SSR y adhéra le 9 août 1955. La même année, le comité central de cette société décida d'instituer un nouveau service chargé de l'information proprement dite.

La SSR procéda, en 1955, à un premier sondage d'opinion chez les télé-spectateurs. Par ce moyen, elle cherchait surtout à déterminer l'influence de la télévision sur la vie de famille. Un second sondage eut lieu en 1956; il en résulta que les programmes suisses étaient généralement appréciés et que la radio avait beaucoup contribué à la vulgarisation de la bonne musique.

L'aménagement du réseau à ondes ultra-courtes ayant été achevé entre-temps, la radio suisse commença, le 16 décembre 1956, à émettre le second programme radiophonique en modulation de fréquence. A cette époque, le réseau à ondes ultra-courtes comprenait dix émetteurs. Pendant la journée, il servait à améliorer la réception des émetteurs nationaux, le soir à l'émission d'un programme de deux heures contrastant avec celui de l'émetteur national.

C'est en 1956 que la collaboration entre les studios progressa plus particulièrement. Les studios de radio de Genève et Lugano signèrent un contrat par lequel ils s'engageaient à produire des programmes conjointement, à avoir recours à des correspondants communs à l'étranger et à échanger les manuscrits de pièces radiophoniques.

En 1960, les télévisions bavaoise, autrichienne et suisse s'unirent en une communauté de production, ce dont il résulta un précieux appoint en programmes de langue allemande. Une collaboration analogue pour la production de programmes en français s'instaura peu à peu entre la France, la Belgique, le Canada, le Luxembourg et la Suisse.

C'est en 1961 que furent introduits les programmes radiophoniques à l'intention des travailleurs italiens, grecs et espagnols; les émissions spéciales pour les conducteurs de véhicules automobiles suivirent la même année.

Dans le cadre de la réorganisation précitée de la SSR, on parvint, en 1963, lors de la conférence des directeurs de Beromünster, à s'entendre grosso modo sur la répartition des émissions entre les trois studios de Berne, Zurich et Bâle.

Un studio moderne de radio et de télévision a été mis en service au Palais fédéral le 5 octobre 1965. La même année, la Direction générale de la SSR invita pour la première fois les présidents et les secrétaires des partis politiques, ainsi que les présidents des groupes de l'Assemblée fédérale, à une conférence sur les émissions politiques. Des rencontres analogues ont eu lieu depuis lors à intervalles réguliers.

Le 2 mai 1965, les Etats-Unis d'Amérique lancèrent le premier satellite commercial «Early Bird». Il était destiné à retransmettre le premier programme Mondovision «D'un continent à l'autre».

C'est le 3 janvier 1966 qu'entra en vigueur le nouveau régime des émissions radiophoniques prévoyant une diffusion ininterrompue du premier programme des émetteurs nationaux et du réseau OUC I entre 6 h. 15 et 23 h. 30, ainsi que la prolongation du second programme sur réseau OUC II. Celui-ci avait pour but de satisfaire à des exigences plus élevées dans le domaine de la musique, de la récréation et de l'information. Pour répondre aux nouveaux besoins, on dérogea occasionnellement au principe du programme de contraste. Cependant,

il restait de règle que les deux programmes ne devaient pas prévoir simultanément des émissions parlées. Depuis lors, des nouvelles furent diffusées à presque toute heure entre les émissions régulières du bulletin de l'Agence télégraphique. A la suite de cette nouvelle conception du programme, la durée hebdomadaire des émissions passa à 160 heures, dont 117 pour le premier programme et 43 pour le second.

De même, on prolongea d'un tiers la durée totale des émissions de télévision en fixant le début du programme du soir à 19 heures et en supprimant la relâche du mardi.

Deux systèmes de télévision en couleurs (PAL et SECAM) restèrent en compétition pendant plusieurs années sur le plan international. Le 15 août 1967, le Conseil fédéral choisit le système PAL, permettant ainsi à la SSR et aux PTT de préparer l'introduction en Suisse de la télévision en couleurs. Les premières émissions en couleurs ont été diffusées à titre d'essai par l'émetteur de la Dôle les 27 et 28 avril 1968, à l'occasion du concours de la «Rose d'Or de Montreux». On inaugura officiellement la télévision en couleurs le 1<sup>er</sup> octobre 1968. Au début, il y avait six heures d'émissions en couleurs dans chaque région, mais on ne tarda pas à en augmenter de plus en plus la durée. Cependant, les émissions ne seront toutes en couleurs que lorsque tous les studios de télévision auront été achevés.

Une nouvelle question de structures se posa en 1967, lorsqu'on proposa d'attribuer les autres chaînes de télévision à une société distincte de la SSR. A cette occasion, on avait aussi parlé de sociétés étrangères. La SSR s'y opposa catégoriquement. Ce sont surtout des considérations d'ordre politique qui nous ont engagés à nous rallier à l'opinion de cette société et à lui attribuer les autres chaînes (rapport du 22 mai 1968 sur l'aménagement futur de la télévision suisse). La SSR décida d'utiliser ses chaînes pour les échanges de programmes entre les régions, pour la diffusion de programmes étrangers choisis, d'émissions de son propre cru et d'émissions éducatives.

L'Entreprise des PTT commença aussitôt à aménager les deuxième et troisième chaînes, ainsi que la télévision en couleurs.

Le 9 septembre 1968, la télévision de la Suisse alémanique et rhétoromane commença provisoirement à diffuser des émissions éducatives pour adultes appelées «Telekolleg».

C'est le 24 septembre 1968 que la radio et la télévision retransmirent pour la première fois un long débat du Conseil national, qui portait principalement sur les événements de Tchécoslovaquie.

Depuis la fin de 1972, le premier programme de télévision peut être capté par 98,8 pour cent de la population suisse. La SSR et l'Entreprise des PTT s'efforcent, chacune dans son domaine, de faire bénéficier la plus grande partie de la population d'un deuxième et d'un troisième programme. La deuxième chaîne, à l'aménagement de laquelle les PTT travaillent, servira à diffuser le programme d'une autre région linguistique du pays. Sur la troisième, qui est

aussi en voie d'aménagement, il était question de diffuser un second programme dans la langue de la région. Cependant, on craint que les moyens financiers ne suffisent pas pour un second programme de bonne qualité et qu'il ne faille donc y affecter les fonds destinés au premier, ce qui, par contre-coup, en entraverait l'amélioration.

Au sujet de l'utilisation de la radio et de la télévision, il convient de relever qu'en ce qui concerne la première, le nombre des auditeurs radio reste à peu près constant pendant la journée. Leur intérêt se concentre sur les brefs bulletins successifs d'information et sur les émissions de musique légère le matin et à midi. Le soir, les auditeurs qui ont aussi la télévision la préfèrent à la radio.

Si l'on cherche à se faire une idée de la propagation de la télévision en Europe, on constate que notre pays n'est pas de ceux où ce moyen de communication est le plus répandu; il figure dans la seconde moitié du classement. A la fin de 1972, la «densité de la télévision par ménage» était de 90 pour cent en Suède, qui figure en tête de liste. Suivaient la Finlande (86%), les Pays-Bas (84%), le Danemark (81%), la République fédérale d'Allemagne et la France (79% chacune), la Grande-Bretagne (77%), l'Irlande, la Norvège et la Suisse (74%), Malte (72%), l'Italie (69%), l'Autriche (68%), l'Espagne (58%), Chypre (40%), le Portugal (22%) et la Grèce (11%).

### **333 Nouvelles institutions d'émission et nouveaux moyens de composition de programmes**

Les progrès techniques que, par souci de concision, nous renonçons à décrire ici de manière détaillée, nous ont apporté de nouvelles institutions d'émission et de nouveaux moyens de composition de programmes. Les problèmes qui en résultent influent sur l'élaboration de l'article constitutionnel; il faudra également en tenir compte dans la loi. Nous n'en donnerons ci-après qu'un aperçu très général, d'une part parce que ce domaine est actuellement en pleine évolution et, de l'autre, parce que les nouvelles tendances commencent à peine à se dessiner. Nous reviendrons à cette question de manière plus détaillée dans le message sur la loi. Parmi les nouvelles institutions d'émission, l'installation de télédistribution par câble est la principale; quant aux nouveaux moyens de composition de programmes, ce sont la cassette vidéo et le disque vidéo.

#### *333.1 Nouvelles institutions régionales et locales d'émission*

Des concessions ont été demandées aux autorités fédérales compétentes en vue de la diffusion de programmes particuliers sur les réseaux de télédistribution par câble (antennes collectives). 770 concessions d'exploitation technique pour la diffusion d'émissions radiophoniques et télévisées publiques sur les réseaux de télédistribution par câble (avec ou sans antenne) avaient déjà été délivrées le 30 juin 1973. Dans ce domaine, l'exploitation consiste essentiellement dans la réception des programmes des grands émetteurs et leur transmission par câble aux récepteurs privés raccordés au réseau. De ces 770 installa-

tions, 100 appartenaient à des communes ou à des services communaux et 670 à des sujets de droit privé. Jusqu'à la fin d'octobre 1973, les responsables de douze de ces installations avaient demandé une concession pour l'émission de programmes particuliers.

Lorsqu'on lui demande une concession pour l'exploitation d'une antenne collective, l'Entreprise des PTT exige que le requérant indique le nombre probable des raccordements prévus au stade d'aménagement final de l'installation. Ces données ont permis d'établir qu'une fois achevés, les réseaux actuellement concédés desserviront quelque 650 000 abonnés, dont 80 000 environ seront raccordés à des réseaux communaux.

Les installations actuelles permettent de transmettre jusqu'à vingt-cinq programmes de télévision et quelque trente programmes OUC.

Aux Etats-Unis d'Amérique, les réseaux de télédistribution par câble diffusent généralement au moins six, et souvent jusqu'à douze programmes. On y trouve déjà des réseaux de vingt canaux et plus, mais il n'y a pas suffisamment d'institutions d'émission pour l'alimentation simultanée de ces vingt chaînes en programmes différents.

Les réseaux de télédistribution par câble présentent de nombreux avantages. En radiophonie, une seule antenne individuelle suffit pour capter tous les émetteurs. A la télévision, il faut en revanche une antenne spéciale pour chaque canal. Or l'antenne unique du réseau de télédistribution par câble remplace des centaines, voire des milliers d'antennes individuelles. Un autre avantage est que, les frais se répartissant sur une multitude d'abonnés, les antennes collectives sont généralement beaucoup plus perfectionnées: elles permettent la réception d'un nombre sensiblement plus élevé de programmes et améliorent notablement la qualité de l'image. En revanche, les réseaux de télédistribution par câble facilitent la réception des émetteurs étrangers qui ne peuvent normalement être captés en Suisse. Il importe toutefois de relever qu'ils ne garantissent pas absolument la réception de ces émetteurs: ceux-ci peuvent en effet être perturbés par certaines mesures qui doivent être prises en Suisse ou à l'étranger pour influencer sur la propagation des ondes, par exemple l'augmentation de la puissance d'autres émetteurs ou la modification locale des conditions d'émission.

Pour pouvoir établir une conception générale de la radio et de la télévision, il faut tout d'abord déterminer la manière dont sera réglée juridiquement et organiquement la question de l'alimentation des réseaux de télédistribution par câble en programmes particuliers. Dans notre rapport du 22 mai 1968 sur l'aménagement futur de la télévision suisse, nous avons déclaré que les concessionnaires de telles installations «seront tenus, pour des raisons politiques, de retransmettre en premier lieu les programmes suisses de la région linguistique où se trouve l'installation concédée» (FF 1968 I 1618).

### 333.2 Programmes particuliers de télévision à partir d'enregistreurs, cassettes et disques vidéo

Les nouveaux moyens de composition de programmes sont le pendant des nouvelles institutions régionales ou locales d'émission. Le premier de ces moyens est l'enregistreur vidéo. C'est un appareil qui enregistre les émissions télévisées et permet de les reproduire en différé.

D'autres moyens de composition de programmes particuliers sur les réseaux de télédistribution par câble ou sur récepteur individuel sont la cassette et le disque vidéo, qui peuvent être achetés ou loués. La production en série de disques vidéo et de lecteurs de disques vidéo n'a pas encore débuté; on pense que, produits en série, ils seront moins coûteux que les cassettes.

L'introduction de ces moyens audio-visuels permet à chaque téléspectateur de composer ses programmes à sa guise, le maniement en étant très aisé (touches, poussoirs, etc.). Ce système peut être complété par les moyens traditionnels tels que le film et les diapositives.

### 334 Les données statistiques les plus récentes dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision

Dans le domaine de la radio, 1972 a été marqué par une augmentation du nombre des concessions pour récepteurs sans fil, qui a passé à 1 538 084. La croissance, qui est de 67 921 appareils, dépasse de 15 000 celle de l'année précédente. A la fin de 1972, il y avait 24,1 concessions par 100 habitants. Le nombre des abonnés à la télédiffusion a diminué de 9665 en 1972. Il s'élève actuellement à 419 947, ce qui représente 6,6 raccordements sur 100 habitants. En 1972, il y avait 1 535 888 abonnés à la télévision, soit 133 318 de plus que l'année précédente. Cependant, la progression avait diminué par rapport à 1971. A la fin de 1972, il y avait en Suisse 24 concessions de télévision par 100 habitants, ou 80 concessions de télévision sur 100 concessions de radio. Le nombre des récepteurs de télévision en couleurs a augmenté de 95 464, ce qui représente un total de 225 650. Le septième des concessionnaires de la télévision ont un récepteur de télévision en couleurs.

## 34 Questions financières relatives à la radiodiffusion et à la télévision

### 341 Généralités, surveillance

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit l'évolution générale dans le domaine de la radio et de la télévision. Ci-après, nous exposerons les questions financières qui se posent dans ce domaine. Cet exposé complétera l'histoire ci-dessus. Nous y indiquerons les raisons des décisions qui devront être prises sur le plan constitutionnel, notamment dans le domaine de la surveillance financière, des contributions fédérales aux institutions d'émission d'importance nationale.

Le principe sur lequel repose la conception générale des moyens collectifs de communication est que les institutions d'émission doivent être largement indépendantes de l'Etat et d'autres collectivités publiques. Mais, dans presque tous les pays européens, la législation prévoit une exception en ce qui concerne la gestion financière des institutions d'émission, qu'elle place sous surveillance publique.

En Suisse, c'est le Département des transports et communications et de l'énergie qui exerce la surveillance sur les affaires financières de la SSR. La concession qui a été accordée à cette société le 27 octobre 1964 lui prescrit d'«utiliser les recettes de manière économe et rationnelle» (art. 22, 1<sup>er</sup> al.) et de «tenir une comptabilité séparée pour la radiodiffusion sonore et pour la télévision» (art. 23, 1<sup>er</sup> al.). L'autorité de surveillance a le droit de prendre connaissance de la comptabilité en tout temps (art. 23, 4<sup>e</sup> al.). De plus, la concession fait à la SSR l'obligation de publier ses comptes chaque année (art. 23, 5<sup>e</sup> al.) et de soumettre à l'autorité de surveillance les budgets des dépenses d'établissement et d'exploitation, les comptes annuels et le barème des traitements inclus dans les ordonnances sur les salaires ou dans les contrats collectifs de travail. Il en est de même des demandes de crédit supplémentaire (art. 23, 3<sup>e</sup> al.).

Enfin, la concession prescrit à la SSR l'amortissement régulier de ses immeubles, installations, mobilier, etc., la fixation des taux des amortissements ordinaires et des éventuels amortissements extraordinaires de concert avec l'autorité de surveillance (art. 22, 2<sup>e</sup> al.) et la constitution d'un fonds de réserve central, dont elle ne peut disposer qu'avec l'assentiment de cette autorité (art. 22, 3<sup>e</sup> al.).

### 342 Recettes et dépenses de la SSR

Abstraction faite du Service des ondes courtes et du service d'expérimentation de la télévision, la SSR n'a jamais reçu de contributions financières ni pour la radio ni pour la télévision.

#### 342.1 L'évolution à la radiodiffusion

##### 342.11 Les recettes

Dans le domaine de la radio, les recettes de la SSR ont toujours consisté en une part des taxes de concession perçues par l'Entreprise des PTT. Dans ce domaine, il n'y a pas d'autre moyen de financement.

La taxe de concession, qui s'élevait à 15 francs de 1931 à 1946, a été portée à 20 francs en 1946, à 26 francs en 1956, à 33 francs en 1965, à 40 francs en 1968 et à 60 francs en 1973. C'est le Conseil fédéral qui fixe le taux de répartition des taxes entre la SSR et les PTT. Depuis 1933, la SSR en reçoit 70 pour cent et les PTT 30 pour cent.

## Le nombre des concessionnaires de la radio ressort du tableau ci-dessous:

Année	Nombre de concessions	Augmentation en %	Augmentation absolue
1931 .....	150 021		
1935 .....	418 499	179	+ 268 478
1940 .....	593 360	42	+ 215 749
1945 .....	854 639	35	+ 220 391
1950 .....	1 036 710	21	+ 182 071
1955 .....	1 233 075	19	+ 196 365
1960 .....	1 444 975	17	+ 211 900
1965 .....	1 653 679	14	+ 208 704
1970 .....	1 851 612	12	+ 197 933
1971 .....	1 899 775	2,6	+ 48 163
1972 .....	1 958 031	3,1	+ 58 256

En 1972, la part de la SSR aux taxes de concession s'est élevée à 55,1 millions de francs, celle des PTT à 23,6 millions.

## 342.12 Les charges d'exploitation

Des 56,7 millions de francs de charges d'exploitation de la SSR dans le domaine de la radio en 1967, 6,2 millions concernaient la direction générale (y compris les dépenses pour les programmes nationaux), 26,8 millions la société régionale de la Suisse alémanique et rhétoromane, 19,3 millions celle de la Suisse romande et 13,4 millions celle de la Suisse méridionale.

## 342.2 L'évolution à la télévision

## 342.21 Les recettes

Le produit des taxes de concession et celui de la publicité télévisée constituent l'essentiel des recettes de la SSR dans le domaine de la télévision.

*La taxe de concession*

La taxe de concession s'élevait à 40 francs en 1953 et à 60 francs de 1954 à 1957 et comprenait la radio et la télévision. En 1958, la taxe de concession de la télévision a été portée à 84 francs pour la réception à domicile et à 168 francs pour la réception publique, puis, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1973, respectivement à 120 et 204 francs (l'indemnité de droit d'auteur, qui est actuellement de 2 fr. 50 par mois, n'est pas comprise dans la taxe de réception publique).

Le barème de répartition des taxes de concession de la télévision est identique à celui de la radio: 70 pour cent à la SSR et 30 pour cent aux PTT.

## L'essor de la télévision ressort du tableau ci-dessous:

Année	Nombre des concessionnaires au 31 décembre	Augmentation annuelle en chiffres absolus	Augmentation annuelle en %
1953 .....	920	—	—
1954 .....	4 457	3 537	384
1955 .....	10 507	6 050	136
1956 .....	19 971	9 464	90
1957 .....	31 374	11 403	57
1958 .....	50 304	18 930	60
1959 .....	78 700	28 396	56
1960 .....	128 956	50 256	64
1961 .....	193 819	64 863	50
1962 .....	273 894	80 075	41
1963 .....	366 129	92 235	34
1964 .....	491 843	125 714	34
1965 .....	620 783	128 940	26
1966 .....	751 695	130 912	21
1967 .....	867 951	116 256	15
1968 .....	1 011 165	143 214	16,5
1969 .....	1 144 154	132 989	13,2
1970 .....	1 273 893	129 739	12,9
1971 .....	1 402 570	128 677	12,7
1972 .....	1 535 888	133 318	9,5

En 1972, la part de la SSR aux taxes de concession s'est élevée à 90 millions de francs, celle des PTT à 38,6 millions.

*Le produit de la publicité télévisée*

Le produit de la publicité télévisée est versé entièrement à la SSR, déduction faite des frais administratifs de la S.A. pour la publicité à la télévision et d'une indemnité à l'Entreprise des PTT pour les dépenses supplémentaires que lui occasionne cette publicité. Depuis l'introduction de celle-ci, la SSR en a tiré les recettes suivantes:

Année	Recettes de la SSR provenant de la publicité télévisée, en millions de francs
1965 .....	12,7
1966 .....	26,5
1967 .....	32,9
1968 .....	38,7
1969 .....	43,1
1970 .....	45,3
1971 .....	50,7
1972 .....	68,5

La SSR a toujours affecté 50 pour cent du produit de la publicité télévisée au financement de constructions pour la télévision.

### 342.22 Les charges d'exploitation

Les charges totales d'exploitation de la télévision en 1972 se sont élevées à 130,8 millions de francs, dont 41,4 millions pour la télévision de la Suisse alémanique et rhétoromane, 33,3 millions pour celle de la Suisse romande et 22,6 millions pour celle de la Suisse méridionale. Le programme national a coûté 24,2 millions de francs. Les dépenses pour la direction générale et le travail touchant les programmes d'intérêt national se sont élevées à 9,3 millions de francs.

### 343 Le personnel

A fin 1972, le personnel de la SSR comprenait 2463 personnes. 1418 d'entre elles étaient affectées à la télévision, 752 à la radio et 293 à la direction générale. La société régionale de la Suisse alémanique et rhétoromane occupait 894 employés, celle de la Suisse romande 693 et celle de la Suisse méridionale 479. Le personnel des services nationaux se composait de 104 employés.

## 4 Services spéciaux de radiodiffusion et de télévision

La radio et la télévision comprennent, en sus du service des programmes «ordinaires» de la société nationale d'émission (SSR), quatre services spéciaux qui travaillent pour ainsi dire en vase clos, par suite de la nature de leurs programmes, de leur organisation ou de questions techniques. Le premier est celui des ondes courtes. Il ne s'adresse pas au public suisse en premier lieu, mais à l'étranger et aux Suisses à l'étranger: De même, celui des émissions éducatives et instructives se distingue par le but spécial qui lui est assigné. La télédiffusion est le troisième de ces services spéciaux, vu sa nature technique et organique. Mentionnons enfin la publicité télévisée. Si nous n'avons pas parlé de ces domaines particuliers dans l'historique ci-dessus, c'est pour les décrire ici dans l'ensemble.

### 41 Le Service des ondes courtes

#### 411 Historique

C'est en 1937 que la SSR commença à diffuser des émissions à l'intention des Suisses à l'étranger. Il y avait, au début, une émission hebdomadaire d'une heure pour les Suisses en Amérique du Nord et une émission mensuelle pour les Suisses d'Asie et d'Afrique.

Dans une première déclaration aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral avait relevé, en 1938, au sujet du Service des ondes courtes, que «depuis de nombreuses années, nos concitoyens établis à l'étranger, particulièrement ceux qui habitent les pays d'outre-mer, réclament la création d'un organisme spécial

de diffusion sur ondes courtes, afin de conserver autant que possible le contact avec la patrie lointaine et pouvoir ainsi participer à la vie spirituelle et politique du pays» (FF 1938 I 519). A cette époque, d'autres pays avaient déjà aménagé un service étendu de transmissions radiotélégraphiques par ondes courtes. Le Service des ondes courtes a rendu des services inestimables dans le domaine de la politique extérieure pendant la Seconde Guerre mondiale et en assurant le contact avec les Suisses à l'étranger.

On ne cessa d'améliorer le programme pendant et après la guerre. Après n'avoir émis tout d'abord qu'en anglais, on introduisit des émissions en espagnol. Des émissions hebdomadaires en allemand, français et italien suivirent dès 1961. Enfin, le Service des ondes courtes diffuse chaque jour des émissions en arabe depuis 1964.

La concession du 27 octobre 1964 à la SSR prescrit que «les émissions sur ondes courtes doivent resserrer les liens qui unissent au pays les Suisses demeurant à l'étranger et contribuer au rayonnement de la Suisse dans le monde» (art. 13, 1<sup>er</sup> al., dernière phrase).

#### 412 Les émissions actuelles

Le Service des ondes courtes travaille, depuis mai 1970, selon une nouvelle conception portant l'accent sur une information aussi étendue que possible au sujet des événements d'actualité. Pendant la semaine, ce sont les nouvelles et les commentaires sur l'actualité en Suisse et dans le monde, l'information politique, économique, culturelle, etc. qui prédominent, alors qu'à la fin de la semaine, le programme comprend des émissions documentaires et récréatives transcrites. Ces transcriptions de productions musicales de tout genre et de programmes culturels sont distribuées gratuitement pour être diffusées à des émetteurs étrangers, si possible dans la langue du pays de destination. Enfin, on a institué un «service du touriste» en collaboration avec le Touring-Club suisse et l'Alliance internationale du tourisme.

Aujourd'hui, le Service des ondes courtes émet quotidiennement en français, en allemand, en italien, en anglais, en espagnol, en portugais et en arabe, quatre fois par semaine en espéranto et une fois par mois en romanche. La durée quotidienne des émissions est actuellement de vingt-quatre heures.

#### 413 Affaires financières du Service des ondes courtes

Sur notre proposition, les Chambres fédérales ont voté, pour la première fois en 1964, un crédit de 680 000 francs pour le service des ondes courtes. D'autres crédits ont été accordés par la suite. Depuis lors, les contributions fédérales sont déterminées dans le cadre de programmes financiers portant sur plusieurs années.

Nous avons décidé que les montants annuels des contributions de la Confédération, qui font actuellement l'objet de plans quinquennaux, devaient être portés chaque année au budget du Département des transports et communications et de l'énergie (secrétariat général).

Selon le plan quinquennal en cours, le Service des ondes courtes recevra probablement de la Confédération les subventions suivantes pour la couverture de ses frais d'exploitation:

Année	Subvention de la SSR	Subvention fédérale selon le plan 1971	Charges totales d'exploitation selon le plan 1971
1973 .....	1 951 000	4 404 000	6 355 000
1974 .....	1 961 000	4 839 000	6 800 000
1975 .....	1 971 000	5 305 000	7 276 000
1976 .....	1 981 000	5 804 000	7 785 000

Un postulat réclamant la prise en charge des dépenses totales du Service des ondes courtes par la Confédération a été déposé en 1970 au Conseil national. Nous l'avons accepté pour examen, bien que nous estimions que la SSR devrait continuer à assumer une certaine part de ces dépenses. Jusqu'à ce jour, l'Entreprise des PTT n'a pas été indemnisée de ses charges relatives à l'exploitation technique du Service des ondes courtes.

## 42 Emissions éducatives

### 421 Historique

#### *La radio scolaire*

C'est le 6 juillet 1933 que la SSR donna à la radio scolaire son premier statut. Celui-ci prévoyait les organes spéciaux suivants: une commission centrale, relevant de la direction générale, trois commissions régionales correspondant aux sociétés régionales et six commissions locales pour les centres de production de Berne, Bâle, Zurich, Genève, Lausanne et Lugano.

Un besoin de réorganisation de la radio scolaire s'est manifesté il y a six ans, par suite de l'apparition de la télévision scolaire et de l'évolution générale. Le Comité central de la SSR a approuvé, le 28 novembre 1967, un nouveau statut d'organisation de la radio scolaire. La commission nationale est actuellement composée de vingt-trois membres. De plus, il y a quatre commissions régionales, qui sont représentées dans la commission nationale. Le président de celle-ci est désigné par le Comité central de la SSR sur proposition de la direction générale.

#### *La télévision scolaire*

C'est en mai 1953 que la SSR examina s'il y avait lieu de diffuser régulièrement des émissions scolaires télévisées et qu'elle décida de le faire provisoirement à titre d'essai. Elle en fixa l'organisation peu après en créant une commission nationale de la télévision scolaire et trois commissions régionales. Comme à la radio scolaire, c'est le Comité central de la SSR qui désigne le président de la commission nationale, sur proposition de la direction générale.

Dans le cas normal, le président de la commission nationale de la radio scolaire assume simultanément la présidence de celle de la télévision scolaire.

Les contacts avec les départements cantonaux de l'instruction publique et les institutions pédagogiques sont assurées par les directions de la télévision des sociétés régionales.

La SSR organise à Bâle, depuis 1962, en collaboration avec l'Union européenne de radiodiffusion (UER), des séminaires internationaux de télévision scolaire réunissant des pédagogues, des régisseurs et des producteurs d'émissions scolaires, et ayant principalement pour but de faire connaître à ces derniers les désirs des premiers. D'autre part, les pédagogues s'y informent des possibilités de la télévision dans le domaine de l'enseignement. Ces échanges de vues se sont révélés de la plus grande utilité.

Le personnel enseignant est de plus en plus acquis à la radio et à la télévision scolaires. Cependant, un récepteur de télévision manque souvent dans les écoles primaires.

Dans le domaine des émissions éducatives, on distingue, conformément à des règles reconnues en Suisse et à l'étranger, entre les programmes de culture générale et les programmes d'instruction.

#### 422 Programmes de culture générale

Les programmes de culture générale sont des programmes d'éducation générale n'exigeant pas de connaissances préalables; ce sont des émissions documentaires sur les nouvelles impulsions et tendances dans le domaine des sciences, des beaux-arts, de la culture, de la technique, des relations entre humains ou d'actualité. En général, ces programmes sont diffusés aux heures principales d'émission et s'adressent à un large public. Ils l'informent d'aspects particuliers de questions données et sont principalement diffusés par la télévision.

C'est pour les adultes qu'ont été principalement conçus les programmes de culture générale. Selon le sujet, ils peuvent être instructifs également pour les enfants et adolescents ayant les connaissances voulues pour les suivre avec profit. Il n'est pas nécessaire que l'auditeur ou le téléspectateur suive chaque émission pour ne pas perdre le fil, chacune représentant un tout plus ou moins complet. Contrairement aux programmes d'instruction, ils n'exigent pas de participation active de la part de l'auditeur ou du téléspectateur.

On a constaté que l'intérêt du public se concentre notamment sur les sujets suivants, qui, de ce fait, se prêtent plus particulièrement à cette sorte d'éducation «non systématique» des adultes:

- l'être humain et son milieu (du point de vue scientifique et philosophique);
- l'actualité en Suisse (politique, sciences, technique, culture, environnement, religion);
- l'éducation;

– les époques importantes de l'histoire, la biographie de grandes personnalités historiques et contemporaines.

Les émissions et cycles d'émissions dispensent généralement de bonnes connaissances de sujets déterminés. C'est pourquoi les émissions «Ecole des parents», «L'œil apprivoisé», «Die Welt unserer Kinder», «Abenteurer Maleirei», «Du und ich im Betrieb», «Die Kultur des Abendlandes», «Welt der neuen Mathematik», «Die Schweiz im zweiten Weltkrieg» bénéficient de la faveur toute particulière du public.

Les programmes de culture générale tendent à l'amélioration de la culture générale, par exemple au moyen de:

- suggestions relatives aux loisirs;
- présentation des nouvelles découvertes scientifiques de manière généralement intelligible;
- exposés sur le fonctionnement de machines et appareils d'usage courant (véhicules à moteur, appareils de ménage, récepteurs de radio et de télévision, etc.).

Les thèmes particulièrement appropriés sont occasionnellement l'objet d'émissions à l'intention des écoles ou des adolescents. Les sujets d'actualité (débat politiques, élections du Conseil fédéral, astronautique), les films à thème, les transmissions de concerts ou de représentations théâtrales y prennent une place importante.

Le Département de l'intérieur a effectué, le 26 juin 1959, une enquête sur l'éducation des adultes auprès des départements cantonaux de l'instruction publique. Il en est résulté que les adultes ont déjà de nombreuses possibilités de compléter leurs connaissances dans les agglomérations importantes. En revanche, ces possibilités font complètement défaut dans les localités moyennes et plus spécialement dans les régions rurales périphériques. L'enquête a également fait apparaître que l'instruction publique traditionnelle grève déjà les cantons économiquement faibles à tel point qu'ils ne seraient pas en mesure, ou qu'avec peine, d'affecter des sommes substantielles à l'éducation des adultes. C'est pourquoi les cantons ont relevé l'importance, à leur sens primordial, de la contribution que la radio et la télévision peuvent apporter dans ce domaine. Ce sont plus particulièrement les cantons de Zurich, Lucerne, Schwyz, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Valais et Genève qui se sont prononcés dans ce sens.

#### 423 Les programmes d'instruction

Les programmes d'instruction dispensent et présupposent un enseignement strictement méthodique, mais nécessitent l'utilisation d'autres moyens (films, diapositives, textes imprimés, cassettes). Ils s'adressent à un public relativement restreint et peuvent déboucher sur un examen final reconnu. On trouve de tels programmes aussi bien à la radio qu'à la télévision.

Les programmes d'instruction sont de deux sortes. Les uns sont destinés principalement aux jeunes en âge de scolarité obligatoire et aux apprentis. Les autres s'adressent aux adultes, qui, eux aussi, éprouvent de plus en plus le besoin de s'instruire méthodiquement dans un domaine ou l'autre. Les émissions à l'intention des apprentis constituent un appoint : les maîtres les considèrent comme un précieux complément de l'enseignement professionnel.

En Allemagne, la télévision scolaire, les cours d'instruction et de reconversion pour apprentis et adultes occupent une large place dans les programmes. Mentionnons notamment le «Telekolleg» des instituts de radiodiffusion du sud et de l'ouest du pays, qui mène à la «mittlere Reife» (maturité moyenne) et à la «höhere Fachschulreife» (maturité supérieure d'école professionnelle spécialisée) et qui ont grand succès en Suisse aussi. Les radios de Hesse, de la Sarre, du Sud-ouest et du Sud émettent un programme éducatif spécial pour divers groupes de professions. Un cours radiophonique particulier sert au perfectionnement professionnel des maîtres de l'enseignement primaire. Enfin, on y émet des cours spéciaux de formation dans les nouvelles professions (p. ex. celles de l'informatique).

L'«Open University» a été ouverte, en Grande-Bretagne, au printemps 1971. Elle enseigne six disciplines scientifiques à quelque 25 000 étudiants au moyen d'émissions radiophoniques et télévisées, ainsi que de matériel didactique programmé. Les élèves ont la possibilité de réviser la matière en présence de personnes compétentes dans des centres régionaux où se trouve aussi une bibliothèque d'ouvrages spécialisés.

La SSR travaille actuellement au développement des émissions didactiques.

#### 424 Questions de compétence

La SSR estime que les programmes de culture générale lui incombent et que c'est donc sous sa propre responsabilité qu'ils devraient être produits et diffusés. Elle se sent obligée envers les auditeurs et téléspectateurs, qui, par les taxes versées, participent pour une grande partie au financement des émissions, de diffuser des programmes conformes aux goûts de la plus grande partie de la population. C'est pourquoi elle tend à porter l'accent sur les programmes de culture générale.

Quant aux programmes d'instruction, on estime en revanche qu'ils relèvent du domaine fédéral et cantonal, mais doivent être préparés et diffusés en collaboration avec la SSR. Les autorités publiques étant compétentes en matière de programmes d'instruction, il leur incombe donc d'en assumer les charges financières. Dans ce domaine, qui n'intéresse qu'un public relativement restreint et comporte un grand nombre de tâches étrangères à la télévision (préparation des textes imprimés, correction des travaux d'élèves, examens, etc.), la SSR ne peut jouer qu'un rôle accessoire limité aux questions spécifiques touchant la radio et la télévision. On envisage la création d'un ou plusieurs centres de télévision éducative. On enregistre déjà une évolution en ce sens dans toutes les

régions linguistiques. Ces centres auraient pour tâche de produire les programmes et de préparer le matériel auxiliaire.

### 43 La télédiffusion

#### 431 Définition

La télédiffusion est un moyen de diffusion de programmes radiophoniques par fils, en l'occurrence ceux du réseau téléphonique. Les programmes, répartis sur dix canaux, identiques pour tout le pays, sont ceux d'émetteurs suisses et étrangers. Vu la configuration du terrain, la télédiffusion est, dans notre pays, l'unique moyen de transmission irréprochable des programmes de nos émetteurs nationaux.

L'Administration des PTT, qui était à l'origine seule responsable de la télédiffusion, et la Direction générale de la SSR ont conclu, le 15 novembre 1951, un contrat transférant à celle-ci le service des programmes dès le 1<sup>er</sup> janvier 1952.

#### 432 Questions techniques

L'Entreprise des PTT a construit pour la télédiffusion un réseau ad hoc de circuits musicaux qui, à la fin de 1971, mesurait environ 22 000 kilomètres et qui transmet le programme de la télédiffusion aux quelque 1000 centraux téléphoniques.

En 1964, les PTT ont aménagé, au siège de la SSR, à Berne, un nouveau centre de distribution pour tout le pays. On a réorganisé la réception des émissions étrangères en remplaçant les circuits musicaux venant de l'étranger par des stations radio-électriques télécommandées de réception à la frontière.

#### 433 L'évolution de la télédiffusion

Le nombre des abonnés à la télédiffusion augmenta rapidement au début, mais ne cesse pas de diminuer depuis 1968. Voici les chiffres:

1940.....	63 136	1970.....	434 033
1950.....	125 601	1971.....	429 612
1960.....	335 120	1972.....	419 947
1968.....	439 527		

#### 434 Questions financières

L'abonné à la télédiffusion, comme tout concessionnaire de la radio, paie une taxe de concession, à savoir la taxe normale d'audition de la radio (60 fr.) et, en sus, une taxe de raccordement (33 fr.). L'Entreprise des PTT verse à la SSR une indemnité de 2 fr. 50 par abonné pour le service des programmes. La télédiffusion était déficitaire pendant un certain temps; depuis 1972, les recettes couvrent de nouveau les dépenses.

### 435 La réforme du programme de télédiffusion

Depuis le 4 mai 1971, la télédiffusion transmet sur un canal uniquement de la musique classique et sur un autre seulement de la musique légère émanant d'émetteurs suisses et étrangers. La plupart des émissions diffusées sur la ligne «Europe» sont parlées et donnent un aperçu de la production des émetteurs étrangers. La répartition des émetteurs nationaux sur les trois autres canaux n'a pas sensiblement changé, à cela près qu'on y diffuse un choix d'émissions reprises du premier et du deuxième programmes.

## 44 La publicité télévisée

### 441 Historique

Nous avons déjà mentionné la publicité télévisée dans notre message de 1956 sur le projet d'article constitutionnel. Nous y déclarions que cette question devait encore être étudiée de manière approfondie (FF 1956 I 1545). En 1960, les émetteurs étrangers pouvant être captés en Suisse diffusaient déjà de la réclame, ce qui influait sur la décision à prendre au sujet de l'introduction de la publicité télévisée dans notre pays. Une partie de la population suisse recevant déjà des émissions publicitaires, la SSR et les autorités compétentes inclinaient à l'introduction. D'autre part, on pensait que la publicité télévisée serait une source de revenus supplémentaires considérables, qui permettraient d'améliorer et de compléter les programmes.

### 442 Les directives du Conseil fédéral

L'article 14 de la concession à la SSR prescrit que:

<sup>1</sup> La publicité payante directe ou indirecte n'est pas admise à la radiodiffusion sonore.

<sup>2</sup> Une publicité restreinte et directe à la télévision est autorisée conformément aux directives de l'autorité concédante. Le produit net de la publicité est exclusivement destiné à la télévision. Toute publicité payante indirecte à la télévision est interdite.

Dans nos instructions du 24 avril 1964 pour la publicité à la télévision, nous accordons à la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) le droit exclusif de diffuser de la publicité à la télévision. Nous y prévoyons aussi que la publicité à la télévision incombe à la S. A. pour la publicité à la télévision, dont les statuts doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

Ces instructions contiennent toute une série de dispositions restrictives. Elles ont trait, d'une part, au contenu des émissions publicitaires et, de l'autre, à la séparation absolue du programme proprement dit et de la publicité. Relevons que la principale restriction se rapporte à l'interdiction de la réclame pour les boissons alcooliques, le tabac et les médicaments.

#### 443 La Société anonyme pour la publicité à la télévision

La Société anonyme pour la publicité à la télévision a été fondée le 3 juillet 1964. Aux termes de ses statuts, elle a pour but «l'acquisition et l'exécution de tous les ordres de publicité pour la télévision». Son capital-actions est de 500 000 francs; il est divisé en 1000 actions d'une valeur nominale de 500 francs chacune. Toutes les actions sont nominatives. Le conseil d'administration peut en refuser le transfert ou toute inscription au registre des actionnaires sans indiquer ses motifs. Les dividendes ne doivent pas dépasser 5 pour cent.

Le conseil d'administration se compose de treize membres ordinaires et de huit suppléants au plus, élus d'après la procédure suivante:

- a. Quatre membres et deux suppléants au plus sur proposition de la SSR;
- b. Quatre membres et deux suppléants au plus sur proposition de l'Union pour le développement de la télévision suisse ou de la Télévision holding S.A., qui lui a succédé;
- c. Deux membres et, le cas échéant, un suppléant sur proposition du Directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'un de ces sièges devant être réservé aux annonceurs;
- d. Un membre et, le cas échéant, un suppléant, sur proposition de l'Union suisse des arts et métiers;
- e. Un membre et, le cas échéant, un suppléant sur proposition de l'Union suisse des paysans;
- f. Un membre et, le cas échéant, un suppléant sur proposition de l'Association de la presse suisse, ces personnes devant exercer la profession de journaliste et faire partie du comité central de ladite association.

Le conseil d'administration surveille l'activité de la société et s'assure de l'application de nos directives.

#### 444 Historique

##### 444.1 Durée de la publicité

La demande d'émissions publicitaires a toujours largement excédé le temps réservé à cet effet, que nous avons fixé au début à douze minutes par jour. C'est pourquoi nous avons décidé les rajustements successifs suivants de la durée quotidienne des émissions publicitaires:

- 14 minutes dès le 1<sup>er</sup> juillet 1967,
- 15 minutes dès le 1<sup>er</sup> janvier 1968,
- 18 minutes dès le 1<sup>er</sup> janvier 1972,
- 19 minutes dès le 1<sup>er</sup> janvier 1974,
- 20 minutes dès le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

#### 444.2 Questions financières

C'est le conseil d'administration de la société qui fixe le prix des émissions en fonction du rayon d'émission (Suisse entière, une ou deux régions linguistiques) et compte tenu de la croissance du nombre des téléspectateurs et du renchérissement annuel.

Depuis l'introduction de la publicité télévisée, le 1<sup>er</sup> janvier 1965, jusqu'à la fin de 1972, la S.A. pour la publicité à la télévision a versé 328 millions de francs à la SSR, dont 68,6 millions en 1972. Le produit net de cette publicité a toujours représenté environ 40 pour cent des recettes de la SSR.

#### 445 La publicité télévisée à l'étranger

##### 445.1 Extension de la publicité télévisée

La publicité télévisée a été introduite en Grande-Bretagne en 1955, en Allemagne en 1956, en Italie en 1957, en Autriche en 1959, en Suisse le 1<sup>er</sup> février 1965, aux Pays-Bas en 1967 et en France en 1968.

On la connaît aussi dans une partie de l'Europe orientale, à savoir en République démocratique allemande, en Tchécoslovaquie, en Bulgarie et en URSS.

##### 445.2 Durée des émissions publicitaires

Une enquête sur la durée des émissions publicitaires dans les divers pays a donné les résultats suivants en 1972:

Allemagne I:	20 minutes par jour ouvrable (I et II: 20 min. chacune)
France I:	19 minutes par jour, y compris le dimanche
(France II:	6 min.)
Autriche:	20 minutes par jour ouvrable
Italie:	40 minutes par jour (maximum), y compris le dimanche
Pays-Bas I:	15 minutes par jour ouvrable
(Pays-Bas II:	15 min.)
Luxembourg:	30 minutes par jour ouvrable
Monaco:	20 minutes par jour ouvrable
Espagne:	77 minutes par jour ouvrable (en moyenne)
Portugal:	illimitée
Grande-Bretagne:	8 minutes par heure d'émission (y compris le dimanche)
Suisse:	18 minutes par jour ouvrable (en moyenne)

#### 45 Domaines spéciaux futurs

Les «programmes particuliers des réseaux de télédistribution par câble» (antennes collectives ou télévision par câble) seront un domaine spécial important des moyens de communication audio-visuels. Il s'agira d'y développer une conception propre à empêcher que les programmes «locaux» ne fassent concurrence aux programmes «nationaux». A cet effet, il faudra envisager l'établissement de directives supplémentaires.

Les «émetteurs confessionnels» constitueront un autre domaine spécial, à supposer que l'autorité de surveillance donne une suite favorable aux demandes de concessions techniques et de concessions d'émission qui lui ont été présentées, dont plusieurs il y a quelque temps déjà. Les requérants font valoir que les programmes religieux de la SSR ne répondent pas à tous les besoins. La question de savoir si de telles institutions d'émission répondent à un besoin et, le cas échéant, dans quelle mesure, est actuellement à l'examen. Dans ce domaine aussi, il est tout à fait concevable que des directives supplémentaires sur les programmes soient indispensables.

## **5 Importance des moyens audio-visuels de communication**

### **51 Généralités**

#### **511 Extension des moyens audio-visuels de communication**

Il y avait 288 millions de récepteurs de télévision dans le monde en 1971, dont 90 millions aux Etats-Unis d'Amérique et 85 millions en Europe occidentale. En Suisse, les concessionnaires de la télévision étaient au nombre d'environ 1 593 227 à la fin juin 1973. On ne connaît pas le nombre total des récepteurs de radio dans le monde. Il est probablement beaucoup plus élevé que celui des appareils de télévision, parce qu'il n'est pas rare qu'on possède plusieurs appareils (récepteur normal, récepteur d'automobile, appareil portatif à transistors, etc.). A la fin de juin 1973, on comptait 1 958 031 concessionnaires de la radio en Suisse. Pour se faire une idée du nombre des auditeurs et des téléspectateurs, il convient de considérer que, dans les pays où prédomine la réception à domicile, le cercle des auditeurs et téléspectateurs comprend en moyenne de deux à quatre personnes. Dans les pays où c'est, au contraire, la réception publique qui est la plus usuelle, le nombre des auditeurs et téléspectateurs par appareil est évidemment beaucoup plus élevé.

#### **512 Les fonctions des moyens audio-visuels de communication**

La science des moyens de communication sociale, qui étudie la presse, la radio et la télévision, distingue, pour ces deux dernières, entre quatre fonctions principales, à savoir l'information, la formation de l'opinion, le divertissement ainsi que l'éducation et la culture. Une émission déterminée a également plusieurs fonctions. Dans chacune de leurs fonctions, les moyens de communication audio-visuels doivent servir la collectivité et, si possible, la promouvoir.

Les sondages d'opinion ont prouvé que le besoin d'information et celui de se faire une opinion sont particulièrement développés chez l'auditeur et le téléspectateur. Dans la démocratie, l'information consiste surtout à exposer les faits et les différentes opinions pour permettre au citoyen de se former son propre jugement. Il faut éviter que le gouvernement ou un parti n'influe sur

l'opinion, comme cela se fait dans les Etats totalitaires. Cependant, la radio et la télévision sont un moyen inégalé de familiariser chaque région et groupe linguistique avec les valeurs morales et culturelles des autres régions ou groupes ou les divers milieux de la société avec les problèmes et aspirations des autres couches de la population. Elles contribuent donc à l'entente par-dessus les frontières culturelles, linguistiques ou politiques.

La fonction de divertissement vise à la détente et répond donc à un besoin tout aussi général. Vu les nombreuses contraintes imposées par l'activité professionnelle et la vie quotidienne, les psychologues et les médecins considèrent comme utile de se divertir par les moyens collectifs de communication. C'est pourquoi il faut que les responsables de ces moyens et les autorités de surveillance attachent toute l'importance voulue à cette fonction. Il convient en outre de considérer que les opinions sur ce qui est bon dans ce domaine divergent fortement. L'esprit démocratique exige qu'on tienne compte dans ce domaine de tous les goûts défendables et des besoins des minorités et qu'on évite de s'en tenir à ce que réclame la majorité des auditeurs et téléspectateurs. Les émissions divertissantes doivent, elles aussi, être de nature à promouvoir la collectivité.

De plus, la radio et la télévision ont pour tâche de mettre à la portée du plus grand nombre les biens culturels tels que le théâtre, la musique, les découvertes scientifiques, les beautés et les merveilles de la nature, qui, jusque-là n'étaient accessibles qu'à un cercle restreint. C'est là leur grande chance et leur grande mission. Elles peuvent apporter une très grande contribution au développement des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population.

Ce ne sont pas uniquement les programmes d'instruction et d'éducation qui constituent la fonction éducative dans son sens le plus large, car les émissions d'information, voire les bonnes émissions récréatives, peuvent aussi être instructives. La nature technique des moyens collectifs de communication les rend particulièrement propres à la vulgarisation de la culture et de la science; ils permettent à chacun de s'instruire et de se cultiver.

L'apparition de la télévision n'a rien fait perdre à la radio de sa raison d'être. C'est en effet le moyen d'information le plus rapide, le moins onéreux et le plus facile à emporter (appareils portatifs et pour automobiles), qualités qui sont aussi utiles en temps de guerre que de paix. Un débat approfondi s'est déroulé, le 18 mars 1969, au Conseil national sur les moyens d'assurer l'information en période d'hostilités. On a relevé à cette occasion que chaque famille suisse devrait posséder un récepteur de réserve à transistors et les piles nécessaires. Pour des cercles importants d'auditeurs, la radio est enfin le moyen préféré et le plus approprié de réception de musique.

Pour qui a simultanément la télévision et la radio, celle-ci est surtout le moyen d'apprendre rapidement et sûrement les événements politiques et économiques importants et intéressants en Suisse et à l'étranger. La radio informe l'automobiliste de l'état des routes et des embarras de la circulation. Par rapport

à l'auditeur de la radio, le téléspectateur a, en revanche, l'avantage de voir et non seulement d'entendre ce qui se passe: l'impression y gagne en profondeur. De plus, la télévision permet aux personnes âgées, aux invalides et notamment aux malades de participer à l'actualité de ce monde, que ce soit dans le domaine de la politique, de la culture et du sport.

## **52 Les effets des moyens de communication audio-visuels sur l'être humain**

### **521 Généralités**

#### *521.1 Appréciation erronée des effets*

Nous tenons tout d'abord à faire une réflexion d'ordre fondamental. A l'apparition de la radio déjà, mais surtout depuis l'essor de la télévision, on a fréquemment entendu affirmer que ces inventions sont le moyen par excellence d'influer sur l'opinion. Cette question fait depuis quelque temps, et notamment ces années dernières, l'objet d'études approfondies. Il en est résulté que la théorie selon laquelle la radio et la télévision influent de manière décisive sur l'opinion publique est trop générale et ne recouvre pas exactement la réalité, notamment pas dans les pays où règnent la liberté de presse et la liberté d'opinion. Dans une démocratie, le citoyen se fait une opinion surtout en discutant, en lisant les journaux, en écoutant des conférences ou en prenant part à des assemblées de tout genre – et accessoirement en captant les informations que lui transmettent la radio et la télévision.

Par ces considérations, nous n'entendons pas minimiser l'importance des moyens de communication. Cependant, vu l'idée erronée qu'on se fait encore de leurs effets, il est indiqué de ramener les choses à de plus justes proportions.

#### *521.2 L'exigence de la pluralité*

Dans une démocratie, il faut exiger que les moyens de communication sociale expriment la diversité des opinions, c'est-à-dire garantissent leur pluralité. S'ils n'expriment qu'une seule opinion, ils rencontreront l'approbation de 90 pour cent de ceux qui partagent cette opinion et encourront la critique de 90 pour cent de ceux qui la rejettent. S'ils exposent les différentes opinions en permettant aux tenants des unes et des autres de présenter leurs arguments pour ou contre simultanément ou à intervalles relativement rapprochés, l'auditeur et le téléspectateur qui étaient inconsciemment dans l'erreur inclineront à réviser leur opinion. Dans ce cas, ce n'est pas le moyen de communication qui fait l'opinion, mais il fournit les éléments dont le citoyen a besoin pour se la faire lui-même. La science des moyens de communication sociale, qui est d'origine encore relativement récente, étudie attentivement cet aspect des choses, de sorte qu'on peut espérer en savoir davantage là-dessus dans quelques années.

### 521.3 *Subjectivité des réalisateurs d'émissions, des auditeurs et téléspectateurs*

Tous les réalisateurs de programmes sont des êtres humains dont les idées et les sentiments peuvent être subjectifs, ayant des opinions personnelles déterminées sur la morale, la culture, la religion, la musique, la politique, l'économie et autres domaines. Les opinions personnelles peuvent exercer une influence au stade de la préparation des programmes déjà, et en tout cas sur les émissions elles-mêmes. On parle du «filtre» subjectif des réalisateurs d'émissions, qui consiste en une prédilection, voulue ou non, pour une tendance sociologique, politique, économique, religieuse, morale ou culturelle déterminée. Il incombe donc au chef de veiller à ce que les opinions qui transparaissent dans le travail du réalisateur soient compensées par l'expression d'opinions contraires.

Cependant, la «sélectivité» du réalisateur d'émissions a, par suite de la diversité des goûts, son pendant chez l'auditeur et le téléspectateur. Ceux-ci n'éprouvent pas uniquement le besoin de choisir entre plusieurs programmes, mais aussi une prédisposition variable à assimiler l'émission («réceptivité»). La personnalité de certains auditeurs et téléspectateurs fait qu'une émission donnée n'éveille en eux aucun écho parce que leur perception est elle-même sélective. A cela peut encore venir s'ajouter une mémoire sélective, qui ne retient et ne rend plus tard que ce qui la touche d'une certaine manière. Les qualités subjectives de l'individu, son intelligence, ses intérêts, etc. jouent un rôle important à cet égard.

La science des moyens de communication sociale fournit chaque année des données nouvelles à ce sujet, données dont il convient de tirer profit. Toute autorité désireuse de se faire une conception des moyens de communication sociale doit pouvoir se fonder sur des données scientifiques aussi exactes que possible pour étudier les questions de structure des institutions concessionnaires et pour l'établissement des directives à leur donner au sujet des programmes.

Pour pouvoir juger de la qualité des émissions radiophoniques et télévisées, il faut se remémorer que le public est très hétérogène. Les besoins et intérêts de l'individu varient selon son instruction, ses relations et opinions sociales, sa situation professionnelle, ses idées personnelles sur la culture et les beaux-arts, ses conceptions politiques, confessionnelles et morales et bien d'autres encore. De plus, les goûts de personnes appartenant à la même couche sociale ou ayant les mêmes convictions religieuses peuvent souvent varier fortement dans certains domaines, tels que le théâtre, la littérature, les beaux-arts et la musique. Il est possible malgré tout de réaliser des émissions équilibrées et pouvant être considérées comme bonnes parce qu'elles respectent et développent les valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population et servent donc la collectivité.

On peut affirmer en résumé que, dans la mesure où ils sont utilisés à bon escient, les moyens de communication audio-visuels peuvent contribuer à la diffusion des connaissances et, de ce fait, à la propagation de la vérité et du bien.

Les problèmes socio-politiques posés par la radio et la télévision sont si nombreux qu'ils exigent une conception globale de la politique des communications. Nous reviendrons à ce sujet plus bas.

### 522 Les sondages d'opinion

Les sondages de l'opinion des auditeurs et téléspectateurs sont un moyen efficace de travail en matière de programmes. Le dépouillement des résultats de ces enquêtes à des fins scientifiques a déjà progressé de manière réjouissante dans quelques pays et, pour ce qui a trait à la télévision, en Suisse aussi. La Direction générale de la SSR a effectué un premier sondage à l'échelon national en 1956. C'est en 1965 que la S.A. pour la publicité à la télévision a commencé à procéder à des sondages parmi les téléspectateurs. La SSR participe depuis lors au sondage permanent de la société anonyme précitée. Ces enquêtes atteignent 140 000 à 150 000 téléspectateurs par an, qui sont interrogés oralement ou par téléphone sur leurs habitudes et intérêts en matière de programmes télévisés. De plus, la SSR a fait effectuer plusieurs études fondamentales et spéciales depuis 1970. Elle supervise elle-même les sondages depuis 1973 par l'intermédiaire d'un service spécial.

Pour les responsables des programmes, les sondages d'opinion sont un moyen important d'appréciation quant à la préparation et la planification des programmes. A long terme, ils visent à l'établissement d'une conception optimale des programmes. De plus, ils ont pour but d'établir la manière dont les besoins, les désirs et les intérêts du public évolueront, ceux de la minorité comme ceux de la majorité, car il convient de tenir équitablement compte des deux. A brève échéance, ils servent à l'appréciation qualitative et quantitative immédiate du succès d'une émission donnée. Le réalisateur de programmes doit, en effet, pouvoir se rendre compte aussitôt que possible de la manière dont le public a accueilli un nouveau style de régie, une nouvelle catégorie, un nouveau cycle d'émissions ou un nouveau mode de présentation des émissions pour en tirer les conséquences que cela comporte pour les émissions imminentes ou futures.

Les sondages auprès du public équivalent, dans une large mesure, à une intervention indirecte des auditeurs et téléspectateurs en matière d'élaboration des programmes. Ils permettent de reconnaître exactement les besoins des divers milieux et d'en préciser en quelque sorte l'importance numérique. C'est grâce à ces sondages qu'il est possible de déterminer et d'apprécier facilement la structure des opinions, vues, désirs et besoins d'un public de plusieurs millions de personnes. Il est plus facile d'établir un équilibre de cette manière qu'en recourant à des commissions paritaires. Il n'en demeure pas moins que ces commissions sont un moyen précieux de réunir des personnes particulièrement compétentes et familiarisées avec les questions de radio et de télévision en vue de leur collaboration, en qualité de représentants de divers groupements d'intérêts, à la préparation d'un programme judicieusement équilibré. C'est dans

ce sens que les commissions, groupes de travail ou conseils de la radio et de la télévision ont aussi leurs avantages, de sorte que la solution la plus judicieuse réside dans une combinaison de ces deux moyens d'expression de l'opinion.

Les sondages d'opinion fournissent un grand nombre de données sur les habitudes et les goûts des auditeurs et des téléspectateurs. Par souci de concision, nous n'entrerons pas plus loin dans les détails de ce sujet ici, mais y reviendrons dans le message concernant la loi sur la radiodiffusion et la télévision à propos des questions de programmes. Nous n'exposerons ci-après que les aspects dignes d'un intérêt particulier, parce qu'ils sont en relation avec des questions fondamentales.

### 523 Résultats généraux des sondages d'opinion

Du sondage d'opinion effectué en 1972, il résulte qu'en Suisse alémanique, on regarde la télévision pendant 1 heure et 18 minutes par jour en moyenne, du lundi au vendredi, et pendant 1 heure et 40 minutes le samedi et le dimanche.

Il est apparu d'autre part qu'on écoute la radio quotidiennement pendant 1 heure et 25 minutes en moyenne du lundi au vendredi, 1 heure et 44 minutes le samedi et 1 heure et 2 minutes le dimanche.

Les mêmes personnes ont passé 25 minutes en moyenne par jour à la lecture des journaux du lundi au vendredi, 35 minutes le samedi et 32 minutes le dimanche.

Du lundi au samedi, on préfère écouter la radio que regarder la télévision; le dimanche, c'est le contraire.

Si l'on compare les régions, on constate qu'en Suisse romande et en Suisse méridionale, on utilise davantage la radio et la télévision qu'en Suisse alémanique. En revanche, les journaux y sont moins lus que dans cette dernière région.

Vu que de nombreuses femmes écoutent la radio en vaquant aux travaux ménagers, il s'ensuit forcément qu'elles le font davantage que les hommes, soit 1 heure et 44 minutes contre 1 heure et 2 minutes. Pour ce qui est de la télévision, les valeurs sont à peu près égales chez les femmes (1 h. et 19 min.) et chez les hommes (1 h. et 17 min.).

L'intérêt pour la radio et la télévision et le temps qu'on y consacre diffèrent beaucoup selon les classes d'âge.

Entre 15 et 24 ans, on passe quotidiennement 55 minutes devant la télévision, 1 heure et 23 minutes entre 25 et 44 ans, 1 heure et 25 minutes dès 45 ans. La comparaison avec le temps employé à la lecture des journaux et de périodiques est des plus intéressante: les jeunes entre 15 et 24 ans y consacrent 21 minutes, les adultes entre 25 et 44 ans 20 minutes et les plus âgés 33 minutes.

Pour ce qui est de la radio, les écarts sont moindres et les valeurs ne présentent pas la même progression qu'en ce qui concerne la télévision. Entre 15 et 24 ans, on écoute quotidiennement la radio pendant 1 heure et 12 minutes, entre 25 et 44 ans pendant 1 heure et 31 minutes et par la suite pendant 1 heure et 24 minutes.

La comparaison entre les diverses classes sociales donne aussi des résultats très intéressants lorsqu'on distingue entre les classes suivantes :

1. Les anciens élèves d'écoles primaires et secondaires ;
2. Ceux des écoles professionnelles ;
3. Ceux des collèges, des écoles normales et des universités.

Il résulte des sondages d'opinion que l'usage de la radio est à peu près égal dans les trois classes, les valeurs ne variant qu'entre 1 heure et 22 minutes et 1 heure et 25 minutes. En revanche, les différences sont sensibles à la télévision, puisque ce sont les personnes les moins cultivées qui y consacrent le plus de temps. En effet, les anciens élèves des écoles primaires et secondaires regardent la télévision pendant 1 heure et 29 minutes par jour en moyenne, ceux des écoles professionnelles pendant 1 heure et 20 minutes et ceux des collèges, écoles normales et universités pendant 50 minutes seulement. Dans la comparaison entre les classes professionnelles, on constate que les personnes haut placées passent beaucoup moins de temps devant la télévision que les ouvriers, par exemple, soit 56 minutes en moyenne par jour contre 1 heure et 33 minutes, alors que la relation est contraire en ce qui concerne la radio. En effet, les premières sont à l'écoute pendant 1 heure et 52 minutes en moyenne par jour, alors que les seconds ne le sont que pendant 55 minutes. Les personnes ayant de hautes charges professionnelles lisent le journal pendant 25 minutes par jour en moyenne, les ouvriers pendant 18 minutes seulement.

Chronologiquement, la journée se déroule comme il suit. A la radio, on enregistre une première pointe entre 6 h. 30 et 8 heures. Entre 7 heures et 7 h. 30 environ, 15 pour cent des personnes consultées étaient à l'écoute. Une pointe beaucoup plus marquée se produit à midi : presque 35 pour cent des personnes consultées écoutaient la radio à 12 h. 30. Le soir, c'est l'usage de la télévision qui prédomine. Alors qu'il y a encore beaucoup plus d'auditeurs que de téléspectateurs à 18 heures, ils sont en nombre sensiblement égal à 19 heures, puis les derniers prédominent largement sur les premiers dès 20 heures.

#### **524 Aspects particuliers : la famille, les jeunes, les enfants et les personnes âgées**

Aujourd'hui, la télévision a supplanté la radio dans la famille. Celle-ci se réunit encore plus volontiers devant la télévision que naguère autour du récepteur de radio. L'attrait de la télévision est plus fort.

Aux Etats-Unis d'Amérique, on prétend depuis peu que la télévision a des effets néfastes sur la vie de famille. Mais ce fait n'est pas encore suffisamment vérifié pour qu'on puisse se prononcer définitivement. On peut constater aujourd'hui, de manière tout à fait générale, que la radio et la télévision dispensent beaucoup de connaissances supplémentaires aux parents, ce qui a certainement des effets favorables sur l'éducation des enfants. D'autre part, il incombe aux parents et autres éducateurs de veiller à ce que les autres membres

de la famille ne fassent pas un usage excessif de la radio et de la télévision, en tenant compte du fait que le danger de sursaturation et de surmenage est encore plus grand à la télévision. Il importe aussi que les parents prennent garde que les enfants ne voient, le soir surtout, que des émissions qui leur conviennent et qui favorisent leur éducation.

Il est probable que les adolescents et les enfants abusent de la télévision. Les sondages ont montré que les enfants passent 1 heure et 18 minutes par jour en moyenne devant la télévision en Suisse alémanique, 1 heure et 48 minutes en Suisse romande et 1 heure et 58 minutes en Suisse italienne. Dans ces deux dernières régions, la moyenne journalière chez les enfants est donc supérieure à la moyenne suisse chez les adultes.

Ce qui surprend, c'est que les enfants regardent souvent la télévision sans être surveillés, soit 30 minutes par jour en moyenne en Suisse alémanique, 26 minutes en Suisse romande et 25 minutes en Suisse italienne.

La radio et la télévision se doivent de ne pas négliger la vieille génération. Les personnes âgées apprécient les émissions qui sont régulièrement diffusées à leur intention et tiennent compte de leur état psychologique.

## 6 Les principales questions à régler

Nous exposerons ci-après les principales questions à régler dans la constitution et la loi; nous les avons déjà énumérées dans le commentaire qui a été adressé avec le projet d'article constitutionnel aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux soixante-neuf autres services et organisations invités à participer à la seconde procédure de consultation. Nous donnons ci-après un bref résumé de leurs avis sur ces questions.

### 61 Aperçu

La conception de la radio et de la télévision doit s'inscrire dans le cadre plus large de la conception générale des moyens de communication, au nombre desquels il faut aussi compter la presse. C'est là le premier grand problème qui se pose. Nous en mentionnerons de nombreux autres dans le domaine plus restreint de la radio et de la télévision.

C'est sur la question de la «liberté de la radio et de la télévision» qu'ont porté, ces années dernières, la plupart des interventions parlementaires relatives aux moyens de communication. Le grand public n'a pas cessé, lui non plus, de s'en préoccuper pendant trois ans. Mais elle a aussi été le sujet principal du rapport du 22 novembre 1971 de la commission d'experts juristes et des deux rapports complémentaires du professeur Aubert et du professeur Favre, ancien juge fédéral. De son côté, le professeur Huber s'est longuement exprimé sur cette question dans ses «Observations» sur les trois rapports précités. Tous ces documents font apparaître trois opinions divergentes et même quatre sur certains points.

La question des structures est venue s'ajouter à ce problème au cours de 1972. Elle a fait également l'objet d'un grand nombre d'interventions parlementaires. De plus, les Chambres fédérales ont eu à s'occuper à plusieurs reprises de question de programme pendant ces dernières années, notamment à l'occasion des grands débats au Conseil national les 23 juin 1971 et 5 octobre 1972, et au Conseil des Etats le 4 octobre 1972. L'importance que l'on y attache aux questions de programme ressort plus particulièrement du fait que deux postulats identiques qui avaient principalement trait à ces questions portaient respectivement 108 et 20 signatures.

Ces questions juridiques, structurelles et de programme apparaîtront déjà dans le texte constitutionnel, puis feront l'objet d'une réglementation plus détaillée dans la loi. De plus, il conviendra de régler la question de la protection des intérêts de tiers, y compris la protection de la personnalité, et celle des finances. Ces deux dernières questions relèvent surtout du domaine de la législation, la constitution se bornant à y fixer la compétence.

## **62 Les rapports interdisciplinaires dans les moyens de communication**

Pour résoudre les problèmes qui se posent dans le domaine de la radio et de la télévision, il faut partir du fait qu'elles constituent, avec les journaux et autres écrits, notamment le livre, les trois principaux moyens de communication. Il ne faut pas vouloir régler la radio et la télévision, qu'on réunit sous l'appellation générique de moyens de communication audio-visuels, sans égard à la presse dans le sens le plus large de ce terme. Dans la démocratie, la presse exerce une fonction d'information et de formation de l'opinion, fonction qui ne serait pas concevable sans elle. Le Parlement, le gouvernement, les partis politiques, les cantons et les autorités locales, de même que la science des communications et la sociologie sont unanimes à le reconnaître. Vu que la radio et la télévision diffusent aussi des informations et des opinions, elles font, à certains égards, concurrence à d'autres moyens de communication, notamment à la presse, ce qui se traduit par des atteintes portées aux intérêts de chaque partie. Le fait que les propriétaires de réseaux de télédistribution par câble ont demandé des concessions pour la diffusion de programmes particuliers comportant également des nouvelles a donné un regain d'actualité à cette question, qui fait depuis plusieurs années l'objet d'études spéciales. Ces programmes touchent plus particulièrement les intérêts de la presse locale, dont l'existence est d'ailleurs partiellement compromise. Mais l'interpénétration ne se limite pas à ces questions économiques. Dans la presse comme à la radio et à la télévision, les problèmes s'étendent aussi au domaine juridique. C'est notamment le cas de la liberté de la presse, qui présente un certain parallélisme avec la «liberté de la radio et de la télévision». C'est pourquoi il est indiqué d'élaborer une conception générale des principaux moyens de communication et d'arrêter les grandes lignes d'une politique des communications sociales.

Le Conseil fédéral a soumis, en 1951, aux Chambres fédérales le projet d'un nouvel article constitutionnel sur la liberté de la presse (art. 55 cst.). Les problèmes qui se sont posés à cette occasion étaient si ardues qu'ils ont fini par paralyser le travail dans les commissions, puis dans l'administration. En été 1973, le Département de justice et police a institué une commission d'experts chargée d'étudier les problèmes inhérents à l'article 55 de la constitution sur la liberté de la presse et à l'encouragement de la presse, puis de proposer des solutions.

Vu ce parallélisme et malgré certains contrastes, il serait, en soi, indiqué d'examiner les problèmes de la radio et de la télévision conjointement à ceux de la presse. Pour réaliser cette coordination, le service du Département des transports et communications et de l'énergie compétent en matière de radio et de télévision s'est mis en relation avec celui du Département de justice et police chargé de l'examen des questions de presse en vue de faire progresser parallèlement leurs études respectives. Une même coordination s'est instaurée avec le service chargé de préparer la révision totale de la constitution fédérale. Cependant, les problèmes juridiques et matériels qui se posent à la radio et à la télévision sont si urgents qu'il n'est pas possible de retarder l'élaboration de l'article constitutionnel à leur sujet.

Ces années prochaines et jusqu'à ce qu'on ait une conception plus complète des moyens collectifs de communication, il conviendra de veiller tout spécialement à ce qu'aucune disposition mettant en péril l'existence de la presse ne soit prise dans le domaine de la radio et de la télévision. Ce principe est d'importance particulière en ce qui concerne la publicité.

Les services compétents en matière de radio et de télévision et ceux dont relèvent les questions actuelles dans le domaine de la presse renforceront encore la coordination de leurs travaux au stade de l'élaboration de la loi. Ce n'est qu'à cette phase que la coordination sera absolue.

Il importe, d'autre part, d'adapter sans cesse la conception existante à l'évolution, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches et la diversification des programmes, pour que les émissions de la radio diffèrent d'une manière judicieuse de celles de la télévision ou qu'il y ait alternance entre les programmes de la radio et ceux de la télévision.

Depuis l'apparition des réseaux de télédistribution par câble, il s'agit en outre de fixer, dans le cadre de la conception de la radio et de la télévision, les attributions et les formes d'organisation qui assureront l'harmonie entre les programmes nationaux par régions linguistiques, les programmes régionaux des émetteurs nationaux et les programmes locaux des réseaux de télédistribution par câble.

Dans leurs avis, la plupart des partis politiques, des gouvernements cantonaux et des autres services et organismes consultés approuve les grandes lignes de la conception présentée. Ils admettent aussi que le corps électoral doit être appelé à se prononcer sur l'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la

télévision avant la revision totale de la constitution et avant la revision de l'article constitutionnel sur la presse (art. 55 cst.). Ils sont unanimes à reconnaître que la concession accordée à la SSR ne constitue pas une base juridique suffisante pour la réglementation de la surveillance et l'établissement de prescriptions sur les programmes.

Plusieurs avis demandent que le projet de la loi soit présenté en même temps que l'article constitutionnel. En général, on exprime l'opinion que si l'autorité fédérale renonce à présenter le projet de la loi, elle devrait tout au moins énoncer les grandes lignes et énumérer toutes les questions importantes qui y seront réglées. Accédant à ce désir, nous exposerons tout d'abord la conception des libertés à la radio et à la télévision, puis la question des structures et de politique en matière de programmes.

### **63 Les libertés dans le domaine des moyens de communication audio-visuels**

La «liberté de la radio et de la télévision» est l'un des problèmes essentiels qui se posent pour l'aménagement de l'article constitutionnel. Bien que le nouveau projet d'article constitutionnel soit beaucoup plus détaillé que celui qui avait fait l'objet de la première procédure de consultation, il ne pourra en définir que les éléments fondamentaux, et c'est pourquoi on ne pourra en régler tous les détails que dans la loi.

Il s'agit là d'une question extrêmement complexe, puisqu'elle pose divers problèmes présentant chacun des difficultés spéciales d'ordre juridique, organique, politique ou culturel. Du point de vue juridique, il convient de constater que nous nous trouvons ici d'une part dans le domaine des droits individuels, tels que la liberté d'opinion, d'information, de croyance, de conscience et des arts, toutes libertés qui figurent sous une forme plus ou moins marquée dans la constitution de la plupart des Etats démocratiques civilisés et, de l'autre, dans le domaine des droits et des obligations de l'institution d'émission. Ces libertés constituent des règles fondamentales de droit devant être respectées à tous les degrés de la législation. La jurisprudence du Tribunal fédéral les a fixées et développées; elles font, d'autre part, l'objet de nombreux ouvrages scientifiques. Il n'est pas possible d'en donner ici une description détaillée. Il suffit de retenir qu'elles présentent certains aspects particuliers communs et, qu'en principe, elles appartiennent également à tous les citoyens. Une autre particularité commune est que, historiquement, elles constituent une réaction contre la toute-puissance et les abus du pouvoir dans les Etats absolutistes et féodaux; de nos jours, elles ont été étendues et sont aussi destinées à prévenir les abus de puissance de groupements politiques, économiques ou autres. La plus récente conception en la matière est que le législateur a l'obligation non seulement d'instituer une sphère individuelle aussi indépendante que possible de l'Etat ou d'autres puissances, mais aussi de prendre toutes les dispositions complémentaires propres à garantir cette sphère et sa pérennité (garanties institutionnelles).

Pour montrer, dans leurs grandes lignes, les effets des grands principes que nous avons cités, nous tenons à relever d'abord que, puisque les libertés individuelles visent à prévenir les concentrations de puissance, plusieurs des experts consultés se demandent s'il est opportun d'accorder la liberté de la radio et de la télévision précisément aux quelques rares personnes qui, en leur qualité de responsables des programmes (concessionnaires d'émissions) ou de collaborateurs de ceux-ci (réalisateurs d'émissions) disposent de la puissance que confèrent la radio et la télévision. Nous nous référons à ce propos aux considérations du rapport du 22 novembre 1971 de la commission d'experts (p. 19).

Cette difficile question (libertés individuelles appartenant à chacun, restrictions et contrôles auxquels sont soumis les détenteurs de puissance) s'aggrave encore du fait que l'on se trouve ici en plein dans un domaine où les opinions des individus et des partis et groupes sociaux sont diamétralement opposés selon leurs appartenances politiques, religieuses, culturelles, sociales ou économiques.

Les significations très diverses qui sont données à la «liberté de la radio et de la télévision» provoquent de continuels malentendus et compliquent encore les choses.

On conçoit fréquemment cette liberté comme l'indépendance des institutions d'émission à l'égard des pouvoirs publics ou d'autres «puissances». Mais, en sus de l'«indépendance», qui doit être considérée comme une question d'organisation, il y a la question de la «liberté» des titulaires de concessions d'émissions dans le domaine de la création. Pour cette «liberté», on utilisera les termes de «liberté des émissions».

Du point de vue de l'auditeur et du téléspectateur, il n'y a pas moins de quatre sortes de liberté.

La première et principale est la «liberté de l'auditeur et du téléspectateur». Il s'agit là d'une notion que l'on trouve surtout dans le rapport de la commission d'experts juristes. Elle y est conçue comme protection de la population contre les tentatives d'influence unilatérale sur l'opinion, d'endoctrinement et de discrimination ou d'avisement de certains sentiments, idées ou conceptions (rapport, p. 15).

Il y a ensuite une «liberté de la radiodiffusion» («Rundfunkfreiheit»), qui est conçue comme la liberté d'accès à toutes les émissions radiophoniques diffusées (p. ex. inadmissibilité de l'interdiction d'écouter des émetteurs étrangers) («Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen», 1969/1970, chap. C, p. 14). Dans cet ouvrage, la «liberté de la radio et de la télévision» est interprétée comme le droit du citoyen de capter les émissions de n'importe quel émetteur national ou étranger.

Une conception qui se rapproche assez de celle-là est celle de la «liberté de l'auditeur et du téléspectateur», comprise comme le droit de chacun d'obtenir la concession de réception. C'est, autrement dit, le principe selon quoi la con-

cession de réception de la radio et de la télévision ne peut être refusée à personne ou qu'elle ne peut l'être qu'à des conditions strictement définies par la législation.

Enfin, la «liberté de la radio et de la télévision» peut être conçue comme droit d'accès, libre ou réglementé, du citoyen ou de groupes, par exemple de partis politiques, culturels ou sociaux au microphone ou à l'écran. Occasionnellement, on désigne cette liberté par les termes de «droit à l'antenne».

Vu l'ambiguïté de l'appellation «liberté de la radio et de la télévision», nous avons décidé de l'écartier pour prévenir des confusions et de la remplacer dans l'article constitutionnel (et ultérieurement dans la loi) par une définition plus explicite. Dans la mesure où les libertés individuelles ou certains de leurs aspects, tels que la «liberté de la radiodiffusion» ou le droit à l'obtention d'une concession, jouent un rôle, ce sont des aspects de la liberté d'information qu'il conviendra de traiter de manière plus détaillée lors de la révision du droit de la presse.

Quant à l'autonomie, à la liberté des émissions et à la liberté de création des réalisateurs d'émissions, d'une part, ainsi qu'aux droits des auditeurs et téléspectateurs, d'autre part, le texte de l'article 36<sup>quater</sup> de la constitution fédérale, tel que nous vous le proposons, donne encore lieu aux observations suivantes.

L'*indépendance* des titulaires des concessions d'émission est une question juridique, organique et structurelle. C'est tout d'abord à l'égard de l'Etat ou de l'administration publique que l'indépendance doit être garantie. Des études comparatives portant sur six Etats européens ont montré qu'on atteint ce but en accordant une concession d'émission à une institution indépendante de l'Etat ou en instituant un organe officiel chargé des émissions et en le déclarant simultanément indépendant du reste de l'administration publique (établissement public autonome). Nous estimons que la constitution ne devrait pas arrêter définitivement l'ordre à établir sous ce rapport. Il faut que la SSR reste ce qu'elle est actuellement, à savoir une institution de droit privé, mais il convient de ne pas exclure d'avance la création, pour certaines émissions, comme les émissions télévisées d'instruction ou d'éducation principalement, d'un établissement spécial de droit public appartenant conjointement à la Confédération et aux cantons. La question de l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics se pose également en ce qui concerne les concessions d'émission pour les réseaux de télédistribution par câbles. A titre de garantie institutionnelle de la pérennité de l'autonomie légalement prescrite, il conviendra de faire en sorte qu'elle ne soit pas compromise par l'octroi aux pouvoirs publics de trop nombreuses possibilités d'intervention dans l'élection des organes de l'institution d'émission. Des dispositions d'ordre structurel sont nécessaires à cet effet. Nous en parlerons sous chiffre 64.

Cependant, cette autonomie ne doit pas seulement être assurée vis-à-vis de l'administration publique, mais aussi des «autres puissances», qu'il s'agisse de partis politiques ou de groupes économiques.

L'autonomie ne saurait être absolue. L'ordre juridique actuel fixe lui-même certaines limites. Nous en trouvons d'autres dans les conventions internationales, dans les dispositions d'autres articles constitutionnels destinés à protéger l'Etat et dans diverses lois, notamment dans le code pénal.

Enfin, le principe selon lequel la radio et la télévision doivent servir la collectivité nécessitera l'établissement de directives pour le service des programmes. Nous reviendrons plus loin à cette question.

Nous définirons la *liberté des émissions* comme le droit de l'institution d'émission à la liberté la plus étendue possible dans tous les domaines touchant les émissions nationales, régionales ou locales. Un rôle prédominant ne doit être accordé ni aux milieux politiques, religieux, culturels, sociaux ou économiques, ni à l'administration publique. Selon notre conception, il faut cependant permettre à ces milieux, de même qu'aux auditeurs et aux téléspectateurs, de coopérer à la préparation des émissions, donc d'exercer une certaine influence à cet égard. Sous le titre «La liberté des émissions» (p. 1) de ses «Observations du 30 novembre 1971 sur le rapport de la commission d'experts chargée de l'élaboration d'un article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision», le professeur A. Favre, ancien juge fédéral et membre de la commission précitée, déclare que «la liberté des émissions (Programmfreiheit), c'est la compétence reconnue à la société d'émission d'établir et d'exécuter des programmes, en conformité des directives qui lui sont assignées, mais à l'abri de tout contrôle préalable et de toute ingérence de l'administration publique.»

Quant aux problèmes posés par la *liberté de création des réalisateurs d'émissions*, il convient surtout de considérer qu'elle doit être aménagée dans le cadre de la liberté des émissions de l'institut d'émission, puisque les agents de celui-ci doivent naturellement respecter les directives qui ont été données à l'institut. A lui seul, ce fait permet de conclure que s'il faut limiter la liberté des émissions, il conviendra de n'imposer que les limites strictement indispensables, de manière à ne pas trop entraver du même coup la liberté de création des réalisateurs d'émissions. Pour que l'ensemble puisse fonctionner, on ne pourra toutefois pas se passer d'établir un ordre hiérarchique chez les agents permanents des institutions d'émission. Il faudra accorder au chef d'un service donné, par exemple celui des émissions récréatives, le droit de donner des directives à ses subordonnés, parmi lesquels peuvent se trouver des débutants, et de vérifier les émissions qu'ils préparent sous le rapport de la qualité ou autres. On pourra accorder aux agents qualifiés et expérimentés une liberté de création plus étendue qu'aux autres. C'est la seule manière de garantir un dialogue vivant dans le domaine politique, social, économique et culturel. Il n'en demeure pas moins qu'ici aussi, il faudra respecter certains principes applicables aux programmes, tels que celui de l'objectivité et du maintien de l'équilibre dans la diffusion des opinions défendables.

Nous tenons, pour être complets, à mentionner la conception de deux experts, bien qu'ils parlent de la «liberté de la radio et de la télévision», con-

ception que, comme nous l'avons exposé ci-dessus, nous avons abandonnée en faveur de quatre autres notions.

Dans son « Complément du 27 novembre 1971 au rapport de la commission d'experts du 22 novembre 1971 », le professeur Aubert, membre de cette commission, s'exprime en ces termes: « Le principe, c'est la liberté de ceux qui établissent les programmes et de ceux qui les exécutent. Il faut que les agents du concessionnaire, une fois qu'ils ont été engagés, se sentent libres, dans les limites ci-après mentionnées, et ne soient notamment pas soumis à la censure anticipée d'autorités supérieures. Les tâches devraient être déléguées, accomplies et, ensuite seulement, contrôlées. » (p. 18). Mais il déclare un peu plus loin que « la liberté que nous voulons garantir à ceux qui font les programmes ne se conçoit pas sans contrepoids. » A son avis, ces contrepoids sont le jugement des auditeurs et des téléspectateurs, ainsi que la représentativité du concessionnaire, représentativité qu'il estime devoir être la plus grande possible. Il reconnaît qu'« un choix convenable des personnes qui bénéficient de la concession ne suffit pas, mais qu'il faut édicter des dispositions sur leur comportement » (p. 20). Dans des cas importants, il prévoit la possibilité d'un recours à une autorité juridictionnelle (p. 22). Le dernier contrepoids est, à son sens, le retrait de la concession (p. 23).

De son côté, le professeur Huber, qui a été invité à se prononcer sur les rapports des trois membres de la commission d'experts juristes déclare: « On ne peut ni ne doit régler dans l'article constitutionnel la question de savoir si et dans quelle mesure des éléments de la liberté de la radio et de la télévision doivent être attribués aux collaborateurs en particulier et si, au sein de l'organisation responsable, la liberté de la radio et de la télévision doit être étendue le plus bas possible, en « rupture de la hiérarchie » et le plus près possible des « créateurs » de programmes, comme l'a demandé un orateur au Conseil national (bull. stén. CN 1971, p. 869). » (Observations du 26 février 1972 sur le rapport et le projet de texte de la commission d'experts juristes.)

Les *droits des auditeurs et des téléspectateurs* doivent être l'un des soucis principaux de l'autorité constituante et du législateur. Si la radio et la télévision ont été déclarées tâche publique dans tous les pays, c'est parce qu'elles doivent être au service de la collectivité. Les citoyens dans leur ensemble ont droit à de bons programmes et à la protection contre toute tentative d'influence unilatérale de l'opinion publique, contre l'endoctrinement et la discrimination ou contre l'avilissement de certains sentiments, idées ou conceptions (rapport de la commission d'experts juristes, p. 15).

Parmi les droits des auditeurs et des téléspectateurs, on comptera celui qui consiste à pouvoir écouter n'importe quel émetteur suisse ou étranger et n'importe quel programme. Dans la démocratie suisse, ce droit doit être garanti de manière illimitée, de même qu'en principe celui d'obtenir une concession de réception de la radio et de la télévision.

Enfin, c'est à raison que les auditeurs et les téléspectateurs réclament un certain droit d'intervention en matière de programmes: ils veulent pouvoir annoncer leurs désirs dans ce domaine. Or il s'agit là d'une question d'organisation, comme celle de l'aménagement de la voie de recours.

Cette conception a été exposée de manière détaillée aux organismes qui ont pris part à la procédure de consultation et qui ont été invités à se prononcer à son sujet. Ils l'ont tous approuvée dans ses grandes lignes.

## 64 Les structures à la radiodiffusion et à la télévision

### 641 Généralités

Les questions de structures sont de trois sortes:

- les structures des institutions d'émission,
- les structures en matière de surveillance,
- les moyens et voies de recours.

En ce qui concerne les structures des institutions d'émission, il y a lieu de distinguer entre celles de la SSR, celles des autres institutions éventuelles, telles que celles de la télévision éducative, de la télévision boursière ou d'émetteurs confessionnels et, enfin, des responsables des programmes des réseaux de télédistribution par câble. Traiter ici la question des structures de ces institutions spéciales serait prématuré, puisqu'elle ne se posera que si l'on accorde les concessions requises. Cependant, il faut y penser dès aujourd'hui, pour que le texte de la constitution ne fasse pas, le moment venu, obstacle à leur aménagement.

Dans le domaine de la surveillance et des recours, il faut faire la distinction entre les organes existants, comme ceux auxquels est attribuée la surveillance de la SSR et des réseaux de télédistribution par câble et ceux qu'il faudra créer pour les nouvelles institutions éventuelles d'émission. Au sujet des structures, les opinions exprimées aux Chambres fédérales et lors de la procédure de consultation divergent fortement. C'est pourquoi nous exposerons ces questions de manière particulièrement détaillée, notamment celle du Conseil de la radiodiffusion et de la télévision, que d'aucuns conçoivent comme autorité de recours, et d'autres comme organe consultatif.

C'est à cette question qu'ont trait les trois prochains sous-chapitres.

### 642 Les structures de la SSR

#### 642.1 *Les principales réformes et propositions de réformes de structure*

Au chiffre 3, qui retrace l'évolution dans le domaine de la radio et de la télévision, nous avons décrit les diverses réformes des structures de la SSR. Si nous revenons ici à quelques-unes des particularités de ces réformes, c'est pour tirer les leçons qui se dégagent d'actions parfois inopportunes.

Une forte vague d'aspiration à la «démocratisation» de la radio et à une réorganisation de la SSR déferla sur l'opinion publique en Suisse vers la fin de la Seconde Guerre mondiale. On créa des comités, qui élaborèrent des plans de réforme de la SSR.

Le 21 juillet 1945, le chef du Département des postes et des chemins de fer transmit au Comité central de la SSR un projet de loi fédérale sur la radio-diffusion en l'invitant à se prononcer. Ce document prévoyait la dissolution des sociétés membres de la SSR et l'institution d'un conseil de la radiodiffusion, qui devait être l'organe suprême de la SSR. C'était aux auditeurs qu'il appartenait d'élire les membres de ce conseil.

Le comité central, les sociétés-membres et les directeurs de studio s'y opposèrent en argumentant que l'attribution d'un droit d'élection aux auditeurs entraînerait une «politisation» de la radio et qu'ils pouvaient exercer leur droit de regard par le truchement des sociétés-membres.

Les discussions sur cette réforme fondamentale de structure durèrent plusieurs années. On finit par abandonner le projet. Des controverses parfois virulentes au sujet des structures de la SSR se déroulèrent entre 1953 et 1966. Elles aboutirent à l'organisation actuelle, sanctionnée par la concession du 27 octobre 1964, qui est valable jusqu'à la fin de 1974.

Plusieurs interventions visant à une réorganisation de cette société ont eu lieu au Parlement ces années dernières. La place manquant ici, nous nous contenterons de ne mentionner que les plus importantes ou intéressantes, ou celles qui font le mieux apparaître la complexité de la matière. Cependant, on peut constater d'ores et déjà que, dans le cadre de la réorganisation en cours, la SSR a déjà réalisé partiellement ou complètement plusieurs des réformes proposées.

Lors du grand débat du 23 juin 1971 sur la télévision au Conseil national, de nombreuses propositions de réforme des structures de la SSR ont été faites. Leurs auteurs faisaient valoir que celles-ci ne répondent pas aux exigences quant à la pluralité ou, autrement dit, qu'elles ne sont pas conformes au principe selon lequel elles doivent représenter les divers milieux de la société. Ils estimaient que la représentativité n'est pas garantie, notamment pas dans les commissions des programmes, et demandaient que les titulaires des concessions de réception y soient représentés.

Presque tous les partis partagent cette opinion, comme le prouvent les déclarations de leurs représentants aux Chambres fédérales et les avis qu'ils nous ont donnés lors de la procédure de consultation. Parmi les cantons et les soixante-neuf organismes consultés, nombreux sont aussi ceux qui ont fait des propositions en ce sens, notamment en ce qui concerne l'organisation fédérative, ainsi que la pluralité et la représentativité sociales des structures.

Ainsi, l'Alliance des sociétés féminines suisses désire «une représentation équitable des femmes dans les organes des institutions d'émission, afin que les sociétés féminines puissent participer activement à l'élaboration des programmes.»

A propos de la surveillance, on a fait valoir qu'elle est insuffisante. L'amélioration en a été demandée plus particulièrement dans les deux postulats précités de l'Union démocratique du centre, qui portaient les signatures de cent huit conseillers nationaux et de vingt conseillers aux Etats. Lors de la procédure de consultation, le Parti socialiste suisse a proposé que la «Confédération» se porte garante de l'autonomie de la SSR et que «si elle constate que des groupements privés influents mettent en péril l'activité libre de cette société, elle s'estime obligée de veiller activement à ce que celle-ci ne cède pas à la menace de tiers.»

Dans de nombreux avis, on réclamait une sélection, une instruction et une formation améliorées des agents de la SSR préposés aux programmes.

En ce qui concerne les *institutions d'émission*, on se pose aussi la question du nombre des concessions à accorder dans des domaines donnés. En principe, les partis, les cantons et les organisations préféreraient éviter les monopoles, mais reconnaissent qu'il serait trop onéreux d'avoir plusieurs institutions d'émission pour chacun des programmes des trois régions linguistiques. Ce sont surtout le canton de Bâle-Ville ainsi que la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse, la Conférence suisse des évêques et l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse qui font des réserves au sujet du monopole de la SSR et constatent qu'ils «désirent par principe l'octroi de concessions à une pluralité d'institutions privées et publiques». Les trois institutions confessionnelles précitées «ne prennent connaissance qu'avec malaise du fait qu'aucune autre concession d'émission de programmes ne sera accordée dans le domaine attribué à la SSR.»

L'Union centrale des associations patronales suisses réclame des garanties «contre les abus de puissance des monopoles». Elle désire des «contrôles démocratiques» et déclare qu'un monopole d'influence sur l'opinion sans contrôle des abus de puissance semble encore plus dangereux entre les mains du concessionnaire qu'une radio et une télévision d'Etat, qui, elles, seraient sujettes au contrôle d'autorités instituées démocratiquement.

L'Union suisse des paysans se prononce plus spécialement sur les «émissions d'instruction et d'éducation», la procédure de consultation ayant porté sur la question de savoir si «vu la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'instruction publique, il conviendra de créer des institutions communes de production et d'émission.» A ce sujet, l'association précitée constate que «se fondant sur les bonnes expériences qui ont été faites dans ce domaine, elle y préférerait une certaine centralisation.»

Quant au *Conseil de la radiodiffusion et de la télévision*, il convient de constater d'emblée qu'un grand nombre de propositions tendant à la création d'une telle institution ont été présentées, mais que les opinions divergent fortement quant à ses fonctions. Les auteurs de plusieurs propositions voudraient en faire une autorité de recours. D'autres la conçoivent comme autorité de surveillance habilitée à donner des instructions. D'autres enfin désirent lui attribuer plusieurs de ces fonctions à la fois. On propose aussi de créer simultanément plu-

sieurs «organes de contrôle» à l'intérieur et à l'extérieur de la SSR. Mais on a aussi proposé de renoncer pour le moment à la création d'un «Conseil de la radiodiffusion et de la télévision».

La suggestion suivante a été faite au Parlement au sujet de la composition de ce conseil: «Un quart des membres pourraient être élus sur proposition des milieux de la culture et de l'éducation, un autre quart sur celle des milieux politiques et administratifs, un troisième quart étant proposé par le personnel et le dernier par les régions intéressées.»

Parmi les partis, l'Union démocratique du centre estime que «l'organe de contrôle doit être autorité de surveillance et de recours. La composition ne doit pas être en premier lieu fonction de l'importance des partis, bien que ceux-ci doivent y être représentés aussi bien que tous les autres organismes constitués par le peuple. Cependant, la commission doit être avant tout un collège d'experts capables d'en remonter aux responsables des programmes.» Le parti établit à ce sujet une comparaison avec la Commission des cartels.

Le Parti démocrate-chrétien propose un conseil indépendant des institutions d'émission et des autorités politiques, mais surtout compétent en la matière.

Le Parti radical-démocratique suisse est d'avis que «vu l'importance objective et politique de la question, il est judicieux de laisser au législateur le soin de déterminer les détails de la surveillance de la radio et de la télévision.»

L'Alliance des indépendants se prononce comme il suit: «En relation avec la garantie de l'autonomie des institutions, nous avons aussi examiné l'opportunité de prévoir dans la constitution un organe de contrôle ou de surveillance, éventuellement une autorité de recours. Un tel conseil de la radio et de la télévision, composé de personnalités indépendantes, compétentes et intègres, mais dépourvu de compétences exécutives, aurait pour tâche de défendre la liberté des réalisateurs d'émissions. Ses avis ou recommandations bénéficieraient de l'autorité découlant du poids moral de ses membres. Doutant cependant que les membres de ce conseil soient désignés uniquement selon des critères autres que la représentation proportionnelle politique et étant donc sceptiques de l'efficacité de cet organe, nous renonçons à en demander l'institution.»

Le Parti démocrate-évangélique tient à ce que l'on instaure un arbitre («ombudsman») de la radio et de la télévision.

Dans son avis, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) propose «la création d'un organe externe de surveillance, calqué sur la Commission des cartels».

La Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse estime «indispensable de prévoir, à l'échelon constitutionnel, un organe examinant les réclamations et une autorité de recours ayant des compétences arbitrales, afin d'assurer une liquidation rapide et correcte des cas litigieux. Cependant, l'autorité de recours ne devrait pas être un organe interne du concessionnaire comme le

propose le professeur Favre, ancien juge fédéral, mais, conformément à la proposition du professeur Aubert, un organe indépendant tant des autorités gouvernementales et administratives que de l'institution d'émission.»

L'Association suisse des salariés auditeurs de la radio et téléspectateurs déclare: «La compétence de fixer les limites de la liberté ne saurait être attribuée uniquement aux institutions chargées des émissions. Pour cela, il conviendrait de créer des organes pouvant agir après coup de manière complètement indépendante de ces institutions. Nous pensons à des organes de recours (un pour chaque région linguistique et un à l'échelon fédéral pour les émissions telles que le téléjournal, ce dernier organe pouvant avoir simultanément la fonction d'instance d'appel). Ces organes de recours devraient entrer en action à la demande des milieux de la radio et de la télévision ou étrangers à celles-ci ou de l'autorité concédante. Leur tâche serait de mettre en sûreté, en vue de l'information, les enregistrements d'émissions, le matériel préparé en vue d'une émission et les preuves éventuelles, d'entendre le demandeur et le défendeur... Nous estimons particulièrement important que l'autorité concédante puisse statuer en toute indépendance, par exemple d'institutions existantes.»

Le Redressement national préconise que les commissions des programmes de la SSR soient élues d'après le système de la représentation proportionnelle et constate: «Pour le contrôle externe, nous préférierions toutefois nettement une commission composée d'experts de divers domaines et dotés d'un secrétaire à plein emploi ou à titre accessoire. Sa mission ne serait pas celle d'un censeur, mais d'un arbitre («ombudsman») et d'un juge d'instruction. Ce ne serait, à l'instar de la Commission des cartels, pas un organe habilité à intervenir directement, mais chargée d'examiner des faits graves de son propre chef ou à la demande de tiers, de les publier, d'émettre des recommandations et, dans les cas d'infraction aux prescriptions de la concession, de conseiller les organes de surveillance de la Confédération.»

La Fédération des femmes protestantes déclare qu'elle ne peut se rallier à ceux qui réclament un contrôle externe des programmes (p. ex. un conseil de la télévision) pour la protection des auditeurs et téléspectateurs. Elle estime qu'un tel contrôle n'est pratiquement ni désirable, ni réalisable. En revanche, elle partage l'opinion des églises, selon laquelle la législation doit pourvoir à des moyens de recours efficaces pour les auditeurs et téléspectateurs, d'une part, et les moyens de communication et leurs agents, d'autre part.

#### *642.2 Observations sur les questions de structures et de surveillance et conclusions*

##### 642.21 Principes, conception

Dans le domaine des moyens de communication audio-visuels, les questions de structure, y compris la surveillance et les autorités de recours, sont des questions de rapports entre l'Etat et le concessionnaire, mais aussi de mesures préjugant la politique culturelle. Il s'agit aussi de questions de droit, d'organi-

sation, d'appréciation et de mesures coordonnées entre elles et assurant l'équilibre entre des intérêts divergents par un système de dispositions institutionnelles. Ces questions de structure – structures au sens le plus étendu du terme – doivent être réglées de manière à ne pas rendre partiellement illusoire par des mesures d'organisation ou des questions de compétence la «conception de la répartition des libertés à la radio et à la télévision», telle que nous l'avons décrite ci-dessus. La corrélation entre les questions de l'indépendance de l'institution d'émission à l'égard de l'Etat et d'autres puissances, de la liberté des programmes de l'institution d'émission, de la liberté de création des agents et des droits des auditeurs et téléspectateurs implique donc une série de mesures structurelles.

A cette question de méthode vient se greffer celle de la mission de la radio et de la télévision: servir la collectivité et la promouvoir. Il faut éviter que les mesures structurelles y fassent obstacle, mais faire en sorte qu'elles garantissent durablement l'accomplissement de cette mission. Ces structures, conçues comme mesures institutionnelles, doivent, en effet, être telles qu'elles garantissent la plus grande liberté possible et n'imposent que les limites strictement indispensables.

En Suisse, les structures des moyens de communication audio-visuels doivent être adaptés à l'organisation fédérative de l'Etat et, de plus, tenir équitablement compte des régions du pays, des régions linguistiques et des domaines culturels.

Enfin, s'il faut vraiment que la radio et la télévision servent la collectivité, elles doivent avoir des structures conformes à notre ordre libéral et démocratique. Ces structures devront être de nature à permettre aux auditeurs et téléspectateurs, ainsi qu'aux agents des institutions d'émission, de défendre convenablement leurs intérêts. Enfin, il est indispensable que la pluralité de l'opinion publique ressorte suffisamment des programmes; cela est en partie une question de structures, mais aussi de directives sur les programmes. Nous reviendrons plus loin à cette question.

#### 642.22 La pluralité structurelle par comparaison avec l'étranger

Une étude comparative sur les structures en France, République fédérale d'Allemagne, Autriche, Italie, Belgique, Pays-Bas, Suède et Grande-Bretagne a été entreprise afin que l'opinion soit préparée à ces questions. Elle a abouti à deux conclusions générales. L'une est que la comparaison ne fait apparaître aucun système d'organisation prédominant et l'autre que les questions de structure font actuellement partout l'objet de controverses virulentes, ce qui a mené dans plusieurs pays à une reconsidération de la situation. Pour en rester à ce qui est absolument essentiel, nous nous bornerons à constater qu'en Autriche, on s'emploie actuellement à réformer les structures de la radio et de la télévision et qu'un «Haut-Conseil de l'audiovisuel» est entré en activité en France en juillet 1973. En République fédérale d'Allemagne, les structures sont fort controversées dans plusieurs «Länder». Enfin, une discussion à ce sujet s'est élevée en Belgique il y a peu de temps.

Vu la pluralité linguistique qui leur est commune, la Suisse s'intéresse plus particulièrement aux solutions adoptées dans ce dernier pays. Il y a, en Belgique, une société d'émission pour chaque région linguistique et ces deux organismes collaborent au sein d'une troisième société (institut). Cependant, cette solution ne paraît pas opportune dans notre pays.

L'étude précitée a montré que les organes déterminants de la plupart des sociétés d'émission d'importance nationale ont une composition pluraliste, basée sur des critères régionaux et culturels sociologiques (au sens le plus large de ces termes). Les régions y sont représentées et, pour que la radio et la télévision puissent garantir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses du peuple conformément à leur objectif, on y accorde aussi une large représentation, principalement aux organisations culturelles, aux milieux scientifiques, aux organisations d'utilité publique, y compris les églises. Pour notre part, nous estimons qu'il faudrait aussi y admettre des représentants de la science des communications sociales, de la presse et des associations féminines. Il faut, d'autre part, éviter d'enfler à l'excès le nombre des membres de ces organes, ce qui nuirait à leur efficacité. Cependant, il y a, ici aussi, une bonne moyenne à respecter, comme l'a montré l'étude comparative.

Pour illustrer la question assez complexe de la pluralité structurelle (régionale et culturelle/sociologique), nous exposerons ci-après le système d'après lequel les organes principaux des institutions d'émission sont élus en Belgique, aux Pays-Bas, en France et en République fédérale d'Allemagne.

En *Belgique*, le conseil d'administration de chacune des deux institutions d'émission comprend dix membres, dont :

1. Huit sont élus alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat, de sorte que chaque chambre élit à tour de rôle, tous les six ans (législature), le conseil d'administration de l'une des institutions d'émission;
2. Deux membres sont élus par les huit autres membres.

La Chambre des représentants et le Sénat élisent des candidats figurant sur une liste et désignés par les provinces et les universités. Pour l'institut des émissions en langue française, par exemple, les candidats sont désignés de la manière suivante :

1. Les Conseils des provinces du Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur nomment des candidats conformément aux dispositions relatives à l'élection des sénateurs provinciaux tant en ce qui concerne le nombre que les conditions d'élection;
2. Le Conseil de la province du Brabant désigne quatre ou cinq candidats selon la même procédure que ci-dessus (ch. 1);
3. L'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts désigne trois candidats;

4. L'Académie royale de langue et de littérature française nomme trois candidats; enfin,
5. L'Académie royale de médecine en désigne trois.

Aux *Pays-Bas* comme en Belgique, on veille strictement à ce que la composition du conseil d'administration de la Fondation des télécommunications, qui est l'organisme central et l'institution chargée de la diffusion de certains programmes, soit aussi pluraliste que possible. Le mode d'élection est le suivant :

1. La moitié des membres du conseil d'administration est désignée par les organisations d'émission, chacune nommant un nombre égal de représentants;
2. Un quart est nommé par les organisations culturelles et sociales désignées par le ministre des télécommunications;
3. Le dernier quart est désigné par le gouvernement.

En *France*, l'organe responsable suprême est le conseil d'administration de l'Office de la radiodiffusion et télévision française (ORTF). Il est composé de douze à vingt-quatre membres. Le nombre exact est fixé par décret; il est actuellement de vingt-quatre. La loi prescrit que le conseil d'administration doit être composé pour une moitié de représentants de l'Etat et pour l'autre de représentants du public, de la presse et du personnel de l'ORTF.

Des douze représentants de l'Etat, cinq au moins doivent être membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, des universités ou du corps diplomatique.

Les autres membres du conseil d'administration sont désignés comme il suit :

- un membre représentant le public est choisi parmi les candidats des principales associations d'auditeurs et de téléspectateurs;
- deux membres représentant la presse sont choisis parmi les candidats des principales organisations professionnelles des éditeurs de journaux et des journalistes de la presse;
- cinq membres représentant les agents de la radio et de la télévision sont choisis parmi les candidats des principaux syndicats du personnel de l'ORTF;
- cinq membres sont désignés par suite de qualités personnelles particulières.

Pour montrer la manière dont la pluralité structurelle est assurée en *République fédérale d'Allemagne*, nous choisirons l'exemple de la commission des programmes du «Westdeutscher Rundfunk». Cette commission est composée de vingt membres, dont dix-neuf sont élus pour une période de six ans. L'un d'entre eux est élu par le gouvernement de chacun des «Länder» intéressés.

Les membres de la commission des programmes peuvent être désignés par les églises, les organisations culturelles et scientifiques, les organisations de l'enseignement, les groupements d'intérêts tels que les syndicats, les entreprises, etc.

### 642.23 Organisation de la SSR

Après ces constatations générales et avant d'entrer dans les détails du mode d'organisation de la SSR, nous tenons à exposer une question générale de structures. Pour la diffusion du programme général, qu'on appelle parfois aussi programme national, mais qui est en réalité composé pour l'essentiel d'un programme distinct pour chacune des trois régions linguistiques, on a réclamé à plusieurs reprises dans notre pays la création d'une seconde société d'émission, à laquelle on attribuerait aussi d'autres tâches d'intérêt national. Jusqu'à présent, seules la République fédérale d'Allemagne et la Grande-Bretagne ont plus d'une institution de diffusion des programmes nationaux. Les autres pays du continent, notamment ceux où le nombre des concessionnaires est beaucoup plus élevé qu'en Suisse, se contentent d'une société nationale d'émission. Une autre solution n'entre pas en ligne de compte chez nous dans les circonstances actuelles. Nous estimons que tous les fonds supplémentaires disponibles devraient être attribués à la SSR, pour lui permettre d'améliorer ses programmes. D'autre part, il faut éviter d'insérer dans la constitution une disposition excluant d'avance l'octroi de concessions à d'autres institutions d'émission de programmes nationaux. Quant aux programmes locaux, il faut de toute façon s'attendre à l'octroi d'un nombre considérable de concessions aux responsables de réseaux de télédistribution par câble.

Ayant exposé ci-dessus les grandes lignes d'une conception judicieuse des moyens de communication audio-visuels et ayant reconnu la nécessité de les fonder largement sur la population, ce qui implique la pluralité régionaliste-fédéraliste des structures, nous pouvons entrer dans les détails de l'organisation de la SSR.

Aux termes de l'article 7 de la concession du 27 octobre 1964, la SSR est composée des trois sociétés régionales suivantes:

- a. La «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz»;
- b. La Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande;
- c. La «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana».

La société régionale de la Suisse alémanique et rhétoromane et celle de la Suisse romande se composent à leur tour de sociétés-membres.

Les sociétés-membres de la première sont:

- la «Radio- und Fernsehgenossenschaft in Zürich»,
- la «Radio- und Fernsehgenossenschaft Bern»,
- la «Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel»,
- la «Ostschweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft»,
- la «Innerschweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft»,
- la «Cumünanza Rumantscha Radio e Television».

De son côté, la Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande est composée des sociétés-membres suivantes :

- la Fondation de radiodiffusion et de télévision, à Lausanne,
- La Fondation de radiodiffusion et de télévision, à Genève.

L'Assemblée générale de la SSR, organe suprême de cette société, reflète fidèlement la diversité du pays. Elle se compose de cent trois délégués, à savoir :

- quarante-deux délégués de la «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz», c'est-à-dire six représentants de cette société et six représentants de chacune des sociétés-membres ;
- dix-huit délégués de la Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande, c'est-à-dire six représentants de cette société et six représentants de chacune des sociétés-membres ;
- douze délégués de la «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana» ;
- six délégués des commissions régionales des programmes, c'est-à-dire deux représentants de chacune de ces commissions ;
- quatre délégués de la Commission nationale des programmes de télévision, qui comprend elle-même dix-huit membres ;
- quatre délégués de la commission des programmes du Service des ondes courtes, qui comprend elle-même huit membres ;
- des membres du comité central.

Les statuts de la SSR prévoient que «lors de la nomination des délégués' il faut tenir compte, dans une juste mesure, des divers milieux du pays» (art. 6).

Le Comité central de la SSR est, lui aussi, composé de manière à garantir l'autonomie de l'institution et conformément au principe de la pluralité.

Le comité central est l'organe administratif suprême de la SSR. Il est composé de dix-sept membres. L'autorité concédante désigne le président central, sept membres et trois suppléants. Les sociétés régionales nomment neuf membres et leurs suppléants. Au sujet de l'élection des représentants des sociétés régionales, les statuts prévoient que celles-ci «nomment neuf membres et leurs suppléants, qui sont choisis parmi chacune de leurs sociétés-membres sur proposition de chacune d'entre elles». Lors de l'élection des membres du comité central, l'autorité concédante se laisse guider par des considérations d'ordre national. Elle désigne des personnalités politiques et des représentants des milieux culturels, en ayant soin d'assurer la pluralité et la représentativité quant aux structures et aux programmes.

Les sociétés régionales ont pour but de défendre les intérêts régionaux sans négliger les intérêts nationaux pour autant. C'est pourquoi l'autorité concédante nomme neuf délégués à l'assemblée générale de la «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz», huit délégués à celle

de la Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande et un délégué à celle de la «Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana» (concession, art. 9).

Les sociétés régionales ont l'obligation de prendre les dispositions nécessaires «pour que les divers milieux représentatifs du monde spirituel et culturel du pays, les divers milieux d'auditeurs et de téléspectateurs et les diverses régions soient représentés dans leurs organes et notamment dans la commission des programmes. Elles tiennent compte à cet égard des propositions qui leur sont faites quant au choix des personnes à nommer» (concession, art. 8, 2<sup>e</sup> al.).

De plus, les sociétés régionales doivent «faciliter la participation à leur activité aux autorités cantonales et communales, aux associations culturelles, ainsi qu'aux auditeurs, aux téléspectateurs ou à leurs organisations» (art. 8, 3<sup>e</sup> al.). Toutes ces dispositions font que l'organisation de la SSR est largement conforme à la structure du peuple suisse. Il en est de même des sociétés-membres. Prenons pour exemple le conseil de fondation de la Fondation de radiodiffusion et de télévision, à Lausanne (FRTL). Cet organe est composé de:

- cinq représentants de langue française désignés par les cantons de Berne, Neuchâtel, Vaud, Fribourg et Valais;
- un représentant de la ville de Lausanne;
- le directeur d'arrondissement des téléphones de Lausanne;
- les présidents d'honneur de l'ancienne Société romande de radiophonie et de la fondation;
- un représentant de chacune des organisations reconnues par la fondation et intéressées à la radio et à la télévision;
- trente membres nommés par le conseil de fondation (six par canton) et s'intéressant aux choses de la radio et de la télévision (représentants des milieux sociaux, intellectuels et culturels, d'associations d'auditeurs et de téléspectateurs).

Le conseil de fondation élit le comité directeur, qui est composé:

- d'un représentant du gouvernement de chacun des cinq cantons,
- d'un représentant de la ville de Lausanne,
- du directeur d'arrondissement des téléphones de Lausanne,
- de onze membres du conseil de fondation, dont trois pour le canton de Vaud et deux de chacun pour les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg et Valais.

L'emplacement des studios permet, lui aussi, de constater que le principe de la pluralité a été observé dans ce domaine également. La concession à la SSR prévoit sept studios, dont trois en Suisse alémanique (Zurich, Berne et Bâle; direction à Bâle), deux en Suisse romande (Lausanne et Genève; direction à Lausanne) et un studio en Suisse italienne (Lugano), plus un studio du Service des ondes courtes, rattaché à la Direction générale de la SSR.

Il y a trois studios de télévision: un pour la Suisse alémanique à Zurich (direction à Zurich), un pour la Suisse romande à Genève (direction à Genève) et un pour la Suisse italienne à Lugano (direction à Lugano) [concession, art. 18, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al.].

Cette description des structures de la SSR permet de constater qu'elles répondent aux exigences tant du point de vue du fédéralisme et de la pluralité que de celui de l'indépendance à l'égard de l'Etat et d'autres puissances. Cette société n'en procède pas moins à une vaste réorganisation de ses structures pour les améliorer encore plus.

Pour préparer cette réorganisation, la SSR avait chargé, en 1970, un bureau spécialisé en économie d'entreprises et en organisation d'étudier ses structures. Les experts ont déposé un premier rapport le 28 février 1972. Il contient une analyse et une description de l'organisation actuelle et des problèmes essentiels de la SSR, ainsi que des propositions au sujet d'un plan de réorganisation assorties de l'indication de tous les éléments de la nouvelle organisation. Ce plan comporte plusieurs variantes.

Le Comité central de la SSR a approuvé une nouvelle forme d'organisation le 29 juin 1972. Le changement essentiel par rapport à l'ancienne est l'institution de directeurs régionaux compétents à la fois pour la radio et la télévision.

En ce qui concerne les programmes, la Suisse a été divisée, selon les besoins, en cinq régions, à savoir: la Suisse alémanique, la Suisse romande, la Suisse italienne, la Suisse rhétoromane et les «Suisse à l'étranger» (Service des ondes courtes). Pour l'exploitation, il y a quatre régions: la Suisse alémanique et rhétoromane (SAR), la Suisse romande (SR), la Suisse italienne (SI) et le Service des ondes courtes (SOC).

Des solutions proposées par les experts, la direction générale a retenu la variante IV, qui prévoit une organisation d'après le principe de la division. Ainsi, le directeur général disposera de quatre divisions opérationnelles (SAR, SR, SI, SOC).

En plus de sa tâche générale de direction et de supervision, la direction générale a les attributions suivantes:

- a. Stratégie et planification à long terme;
- b. Direction générale et surveillance des programmes (détermination de la politique en matière de programmes et établissement des directives à ce sujet en collaboration avec les directeurs régionaux, approbation des grilles de programmes);
- c. Défense des intérêts de la SSR envers le public suisse et l'étranger.

La région a notamment les attributions suivantes:

- a. Elle assure le service des programmes de la région, c'est-à-dire détermine, réalise et évalue les programmes d'après les directives approuvées; elle fixe la durée et la date des émissions, répartit le temps disponible entre les types d'émissions, détermine les parts respectives de productions étrangères, communes et propres, détermine les sources de programmes, élabore

les plans de structure des programmes, engage les agents préposés aux programmes, les interprètes et les auteurs et leur donne les instructions nécessaires, détermine les besoins régionaux en matière de programmes et annonce ses besoins de programmes nationaux et étrangers en vue des achats et des échanges internationaux.

- b. Elle exploite les studios de la région, produit et diffuse les programmes régionaux. A cet effet, elle dispose des moyens de production, des studios, des véhicules de reportage, des équipes de prises de vues et de reporters.
- c. Elle défend les intérêts de la région envers la SSR.

En 1972, la SSR a chargé le même bureau d'experts d'effectuer une étude sur le rôle, les compétences et la responsabilité des organes de la SSR, des sociétés régionales et des sociétés-membres, des commissions de programmes, etc. (organisation parallèle). Cette étude portera également sur la question de la représentation du public et de la représentativité des structures.

Pour permettre au personnel de participer plus amplement à la gestion de la SSR, celle-ci a décidé, en janvier 1972, de convoquer des représentants du personnel aux séances du comité central et de leur accorder voix consultative. Le personnel a un droit de regard analogue dans les comités des sociétés régionales.

Nous nous faisons informer périodiquement de l'état des travaux de réorganisation et pourrons vous donner connaissance des derniers développements dans ce domaine lors de vos délibérations sur le projet d'article constitutionnel. Les principales structures des institutions responsables des programmes devront être fixées dans la loi.

#### 642.24 Les structures d'autres institutions responsables des programmes

De nombreux problèmes de structures se poseront ces temps prochains et dans un avenir plus éloigné.

Au chapitre 424, nous avons déjà mentionné qu'il faut s'attendre à la création d'une institution spéciale pour l'émission des programmes d'instruction et, éventuellement, de certains programmes éducatifs. Des demandes de concession d'émission d'institutions confessionnelles sont d'autre part en suspens depuis quelque temps auprès des autorités compétentes. Il conviendra en outre de décider s'il faut une concession spéciale pour la télévision boursière. Enfin, il y aura lieu de résoudre le problème des réseaux de télédistribution par câble. Le Département des transports et communications et de l'énergie a accordé des concessions de durée limitée à trois communautés de travail, à Fribourg, à Renens et à Yverdon, pour des essais d'émissions locales sur des réseaux de télédistribution par câble, à l'occasion d'expositions.

Il faudra peut-être aussi prescrire des formes d'organisation spéciale pour les institutions responsables des programmes dans les domaines précités. Cela sera notamment le cas en ce qui concerne les réseaux de télédistribution par

câble. Le département précité a chargé une commission ad hoc d'examiner tous les problèmes que posent ces installations, notamment ceux des «libertés dans le domaine de la radio et de la télévision», des structures et de la politique en matière de programmes. Cet organe est composé de représentants de l'Union des villes suisses, de l'Association des communes suisses, de la SSR, de la Direction générale de l'Entreprise des PTT, de l'Association des exploitants d'antennes collectives et de l'Association suisse des éditeurs de journaux. Il tiendra également compte des résultats des essais actuellement en cours dans ce domaine en Suisse et à l'étranger.

#### 642.25 Constatations particulières sur la surveillance, le contrôle et les recours

Le contrôle et la surveillance vont généralement de pair, parce qu'une surveillance sans contrôle est normalement peu efficace. Il y a également une étroite relation entre la surveillance et les recours, parce qu'il est dans la nature des choses qu'on recourt à l'autorité de surveillance.

Il y a aujourd'hui déjà des autorités de recours au sein de la SSR et hors de celle-ci. La question de la surveillance, d'une part, et des autorités de recours, d'autre part, présente cependant quelques aspects spéciaux dans le domaine de la radio et de la télévision, où l'indépendance des institutions d'émission à l'égard de l'Etat et d'autres puissances et la liberté d'émission de ces institutions, considérées sous le rapport social, sont les deux principales maximes, mais où il faut tout de même maintenir le principe que la radio et la télévision sont des services publics. Avant de parler d'une solution adaptée à ces besoins, il faut d'abord préciser la portée de la surveillance.

Quoiqu'il ne s'agisse pas d'une question de structures, on fait bien de considérer que ce sont les auditeurs et les téléspectateurs qui suscitent de nombreux problèmes par leur comportement. Les milieux spécialisés s'inquiètent en effet du nombre des enfants qui regardent la télévision sans surveillance ou à des heures indues. C'est là que doit commencer le contrôle, celui des adultes et notamment du chef de famille, si l'on veut que, dans le domaine familial, la radio et la télévision servent la collectivité.

Dans les institutions d'émission, le contrôle doit commencer à l'échelon de l'agent, réalisateur d'émissions ou autre. Dans les limites de la responsabilité qui lui a été attribuée, l'agent doit se garder de perdre de vue le but de la radio et de la télévision et, dans son activité, s'efforcer d'observer la constitution, les lois et notamment les prescriptions légales sur les programmes, celles de la concession et les instructions et directives internes.

Les organes supérieurs responsables sont tenus de surveiller leurs subordonnés. Ils doivent décider dans chaque cas particulier des libertés qui peuvent être accordées aux agents. Ils accorderont plus de liberté d'action aux réalisateurs d'émissions ayant fait leurs preuves qu'aux débutants, tout en observant ici aussi le principe: «le plus possible de liberté, mais des limites partout où

il en faut». Lorsque des représentants de milieux politiques, économiques, sociaux et autres exposent leurs opinions (p. ex. à une «table ronde»), le mieux est de leur laisser leur liberté complète d'expression dans les limites des dispositions légales.

Dans les institutions d'émission, il faut que les attributions soient définies et délimitées clairement, de façon que les responsabilités s'en dégagent de manière tout aussi nette. La réorganisation en cours ayant entraîné des responsabilités accrues pour les sociétés régionales dans le domaine des programmes et pour la Direction générale de la SSR dans celui de la surveillance, la plupart des recours et des réclamations leur sont adressés actuellement déjà. Présentement, les experts dont nous avons déjà parlé examinent aussi la question des autorités internes de recours, la SSR ayant l'intention d'améliorer la procédure actuelle. Nous estimons que cette réorganisation ne devra pas porter atteinte à la procédure de recours externe.

En effet, la surveillance et le contrôle internes ne suffisent pas: il faut également une procédure externe. Les études comparatives dont nous avons déjà parlé plus haut ont montré qu'il y a dans chaque pays une autorité de surveillance sur la radio et la télévision, bien que la portée de cette surveillance varie d'un Etat à l'autre. Ce qui importe, c'est de trouver la bonne mesure, de manière à ne pas trop limiter l'autonomie de la société d'émission et la liberté de création de ses agents et de permettre de la sorte à la radio et à la télévision de répondre aux exigences des auditeurs et des téléspectateurs et, ainsi, de servir la collectivité.

Nous avons chargé le département précité de contrôler si les concessions sont observées, son activité se limitant toutefois aux domaines suivants:

- surveillance des programmes dans la mesure seulement où ils font l'objet de directives à l'article 13 de la concession;
- surveillance des affaires financières en vertu des articles 22 et 23 de la concession, qui prévoient l'approbation des budgets, des comptes et des barèmes de traitement par l'autorité fédérale. L'autorité de surveillance a travaillé, ces années dernières, de concert avec le Département des finances et la SSR, à l'extension et l'amélioration de la surveillance financière par la Confédération.

Quant à nous, nous nous sommes réservé le droit de retirer la concession en cas d'infractions graves.

La Direction générale des PTT, qui relève du Département des transports et communications et de l'énergie, est compétente pour tout le domaine technique de la radio et de la télévision. Elle délivre aussi les concessions techniques pour les réseaux de télédistribution par câble et exerce une surveillance permanente sur toutes les installations de radio et de télévision.

Lors des grands débats sur la télévision au Conseil national, le 23 juin 1971, et au Conseil des Etats, les 4 et 5 octobre 1972, plusieurs orateurs ont estimé insuffisante la surveillance du Conseil fédéral et du Département des transports

et communications et de l'énergie. Or, c'est intentionnellement que ces deux autorités se sont imposé une certaine réserve à cet égard et peut-être ont omis d'intervenir dans quelques cas où une intervention eût été justifiée. Si elles ont agi de la sorte, c'est essentiellement par conviction que l'indépendance de la société d'émission à l'égard de l'Etat et d'autres puissances et sa liberté de création doivent être respectées dans la plus large mesure possible.

Dans des circonstances particulières, certains droits spéciaux de surveillance, de même que le droit ou le devoir d'intervenir, appartiennent aussi à d'autres organes, par exemple ceux de la police. C'est notamment le cas lorsqu'une mesure à l'échelon national, cantonal ou local enfreint les normes du droit pénal établies pour la protection de la morale. Les organes de la police et les tribunaux interviennent dans de tels cas. Chaque auditeur et téléspectateur a le droit de porter plainte lorsqu'il estime qu'il y a infraction à ces normes. La situation est la même dans les autres pays.

D'autre part, il se peut aussi que les tribunaux civils aient à s'occuper de plaintes contre les responsables des programmes. C'est notamment le cas lorsque les droits de la personnalité protégés par l'article 28 du code civil ont été lésés. Dans certains cas, cette disposition peut être appliquée en même temps que celles du code pénal sur la protection de l'honneur. Il se pose à ce sujet la question de savoir s'il convient de compléter la protection de la personnalité par une disposition spéciale dans la loi sur la radiodiffusion et la télévision.

En cas de lésion de ses intérêts personnels, la personne lésée devrait avoir le droit de demander qu'une autorité décide au cours d'une procédure rapide s'il y a lieu de diffuser, dans le plus bref délai après l'émission contestée, une déclaration aux termes de laquelle l'intéressé s'inscrit en faux contre le contenu de cette émission et demande l'ouverture d'une procédure judiciaire. Une affirmation inexacte, par exemple une calomnie, à la radio et à la télévision atteint un tel nombre de personnes, que seule une rectification immédiate peut, dans certains cas, prévenir un plus grand dommage. Cette question est actuellement à l'étude.

Une «surveillance» d'un type spécial est celle qu'exercent les auditeurs et les téléspectateurs lorsqu'on leur concède régulièrement au programme une «heure de critique», un «coin du ronchonneur» en quelque sorte. Le canton de Vaud a proposé qu'on introduise cette institution en Suisse aussi.

Après ces brèves indications générales sur les diverses autorités habilitées à intervenir, nous parlerons ci-après des moyens de recours hors de la SSR.

D'après la situation juridique actuelle, quiconque se sent lésé peut recourir devant le Département des transports et communications et de l'énergie, mais uniquement dans les cas où l'une des directives de l'article 13 de la concession à la SSR (chap. 65) a été enfreinte.

La prescription exigeant que l'information soit objective peut aussi servir de base juridique pour examiner l'objection selon laquelle le droit de répondre a été refusé. Les décisions de l'autorité de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au *Tribunal fédéral* (ATF 97 I 731, 98 Ia 73).

Cela dit, nous voudrions encore mentionner une institution spéciale: les commissions des programmes de la SSR. Ces organes exercent une fonction de surveillance et de contrôle en matière de programmes. Elles sont habilitées à intervenir. On a fait valoir, aux Chambres fédérales, qu'il fallait attendre les résultats de la réorganisation en cours à la SSR et ses répercussions sur ces commissions avant de prendre une décision à propos de la création d'un conseil de la radiodiffusion et de la télévision (BO CE 1972 684).

La Commission nationale des programmes de télévision comprend, outre le directeur général, dix-huit membres et huit suppléants, choisis, aux termes des statuts de la SSR, «dans les milieux culturels, politiques et économiques du pays». Les statuts prévoient également que, lors de la nomination des membres et suppléants, il doit être tenu compte des différentes langues nationales. La moitié de ceux-ci est désignée par l'autorité concédante, la seconde moitié par le comité central sur proposition des sociétés régionales.

La Commission nationale des programmes de télévision a pour mission de:

- a. Donner son avis sur les émissions et d'examiner les instructions générales pour le service des programmes;
- b. De communiquer, s'il y a lieu, ses constatations au comité central et aux comités des sections régionales, et de leur soumettre des propositions.

La composition des commissions des programmes des sociétés régionales est tout aussi représentative et leurs attributions en matière de contrôle sont aussi étendues que celle de la SSR. Nous nous contenterons de parler ici de la commission des programmes de la «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und der rätoromanischen Schweiz». Cet organe est composé de dix-huit membres; chaque société-membre désigne deux membres et leurs suppléants. Le comité de la société régionale nomme les six autres. Le directeur de la radio, le directeur de la télévision, les directeurs de studios et les réalisateurs de programmes assistent aux séances avec voix consultative. Le président peut demander le concours d'autres spécialistes. L'observation des principes de pluralité et de représentativité des structures est assurée par une disposition prévoyant «qu'il y a lieu de tenir compte du caractère spirituel et culturel de la région linguistique, ainsi que des groupes d'auditeurs et de téléspectateurs.»

Cette commission régionale des programmes a pour tâche de:

- a. Donner son avis sur les émissions et indiquer ses désirs;
- b. Examiner les instructions générales pour le service des programmes;
- c. Veiller à ce que toutes les sources de programmes de la région soient mises à contribution;
- d. Communiquer ses constatations au comité de la société régionale et lui soumettre ses propositions.

(Statuts de la «Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz, art. 16, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, let. a à d, et 3<sup>e</sup> al.).

Dans le cadre de la réorganisation de la SSR, on examine aussi s'il est possible de renforcer les commissions des programmes et d'étendre leurs attributions.

Il reste donc à examiner la question de la création d'un conseil de la radio-diffusion et de la télévision. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le nombre de ceux qui réclament un tel organe est élevé, mais il y a aussi des milieux qui y sont opposés. Quant à nous, nous estimons qu'il faut différer la décision à ce sujet. Pour prendre une telle décision, il paraît indiqué d'attendre le moment où les répercussions de la réorganisation de la SSR sur le système de recours seront connues et où l'on aura achevé d'aménager les commissions des programmes.

### 65 La politique en matière de programmes

En 1931, à l'occasion de l'octroi de la première concession à la SSR (concession qui ne portait que sur la radio), nous avons établi des directives pour les service des programmes, qui mettaient ce moyen de communication au service de la collectivité. Depuis lors, les principes de la politique en matière de programmes ont été revus à chaque renouvellement de la concession; parfois, ils ont été modifiés et complétés. Aux termes de l'article 13 de la concession actuelle, les programmes doivent répondre aux exigences suivantes:

<sup>1</sup> Les programmes diffusés par la SSR doivent défendre et développer les valeurs culturelles du pays et contribuer à la formation spirituelle, morale, religieuse, civique et artistique. Ils doivent donner une information aussi objective, étendue et rapide que possible, et répondre au besoin de divertissement. Les programmes doivent servir l'intérêt du pays, renforcer l'union et la concorde nationales et contribuer à la compréhension internationale. Les émissions sur ondes courtes doivent resserrer les liens qui unissent au pays les Suisses demeurant à l'étranger et contribuer au rayonnement de la Suisse dans le monde.

<sup>2</sup> Les émissions qui peuvent mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel, ou les rapports internationaux de la Suisse, ne sont pas admises.

<sup>3</sup> L'autorité concédante se réserve le droit de désigner les sources auxquelles il y a lieu de puiser les informations à diffuser.

<sup>4</sup> Nul n'a le droit d'exiger la diffusion, par la radiodiffusion sonore ou par la télévision, d'œuvres ou d'idées déterminées, ni l'utilisation du matériel et des installations de la SSR.

<sup>5</sup> L'autorité concédante peut ordonner la diffusion de communiqués officiels.

<sup>6</sup> La SSR est tenue de diffuser des communiqués urgents émanant de la police.

La SSR ne s'est pas contentée de ces directives, mais s'en est donné encore d'autres. Dans le recueil d'instructions intitulé «L'autonomie de la Société suisse de radiodiffusion et télévision, la liberté et le contrôle des programmes», approuvé par le comité central le 1<sup>er</sup> juin 1970, il est prévu que «la SSR doit respecter les principes constitutionnels de liberté, de démocratie, de fédéralisme et de tolérance de l'ordre juridique suisse.» D'autre part, cette société se fait un devoir de «fonder ses programmes sur le respect des différents groupes

de population composant la communauté nationale, de la mentalité de ces groupes, de leurs traditions, de leurs conceptions politiques et religieuses, sans pour autant renoncer à toute critique.» Elle demande en outre que «par leur éclectisme judicieux, les programmes tiennent compte le plus largement possible des différentes formes d'intérêt manifestées par le public, des désirs de celui-ci, ainsi que des besoins présents et prévisibles.» Par suite «de la portée large et directe de la radio-télévision», la SSR se sent obligée de «bannir les programmes de tout genre susceptibles d'engendrer les préjugés, l'intolérance, la violence et la haine.» De plus, «les collaborateurs de la SSR accomplissent leur tâche en toute connaissance de leurs responsabilités et guidés par une éthique professionnelle fondée sur le respect d'autrui en particulier, et de l'organisation démocratique de la Suisse en général.» «Chacun des deux moyens de communication de masse veille à l'utilisation judicieuse et opportune de ses possibilités spécifiques de création et d'expression.» «La SSR s'efforce d'accomplir sa mission conformément aux exigences de la population qu'elle dessert et de l'évolution moderne.» D'autre part, «elle tient compte des fluctuations de l'environnement», «conçoit ses productions d'une manière aussi attrayante que possible et les programme judicieusement, afin que chacune d'entre elles touche le plus grand nombre possible d'auditeurs ou de téléspectateurs susceptibles de s'y intéresser.» Enfin, en ce qui concerne l'activité de ses agents, la SSR s'engage «à leur permettre de s'épanouir au gré de leurs aptitudes et des possibilités».

La SSR a, de plus, publié un recueil de «Directives pour les émissions d'information à la radio et à la télévision», daté du 13 septembre 1968. Après y avoir cité l'article 13 de la concession, elle le complète par plusieurs autres dispositions. L'une de celles-ci constate que «la SSR a le devoir d'informer le public aussi clairement, rapidement, complètement, objectivement et aussi impartialement que possible. L'objectivité constitue la règle fondamentale des émissions d'information. La recherche de l'objectivité n'exclut pas la diffusion de programmes tendant à la formation d'un jugement libre et critique en face des événements.»

En ce qui concerne la pratique de l'information, ces directives prescrivent que «la recherche de l'information se fait par une acquisition multilatérale d'éléments provenant de sources, soit journalistiques, soit directes», que «le matériel d'information doit être soumis à une analyse comparative et approfondie, débarrassée de tous éléments tendancieux et de propagande.» Pour le cas où le matériel d'information ne correspond pas aux conditions ci-dessus, la SSR prescrit que, «dans l'intérêt d'une information rapide et complète, la diffusion de ce matériel se fera sous réserve et avec l'indication de la source.» De plus, «les programmes d'information doivent être composés et présentés selon des critères d'impartialité, d'équilibre et d'éthique journalistique.» Un autre principe est qu'«aucune nouvelle ne doit être déformée ni omise pour des raisons politiques, économiques, personnelles ou autres.» La SSR prescrit en outre que «les débats et entretiens doivent refléter, dans la mesure du possible, tous les aspects du problème traité et les différents courants d'opinion.

«Le responsable est tenu de consulter préalablement son supérieur quant au choix du sujet et des participants; le cas échéant, cette consultation doit s'étendre jusqu'au sommet de la hiérarchie.» Enfin, «le meneur d'un débat doit rester impartial; il est responsable du déroulement de l'émission.»

Mais ce n'est pas tout: la SSR a établi des «Directives pour les émissions touchant au domaine des relations publiques» (du 1<sup>er</sup> octobre 1970), des «Directives pour les rectifications» (du 1<sup>er</sup> février 1970), des «Directives pour les émissions consacrées aux projets fédéraux soumis à la votation populaire (du 9 septembre 1958) et des prescriptions relatives aux émissions de radio et de télévision à l'occasion des élections fédérales du mois d'octobre 1971 (du 23 août 1971).

Ces quelques citations permettent de constater que, dans le domaine des émissions d'information, la SSR fait aussi tout ce qui est en son pouvoir pour observer les principes décrits dans le présent message.

Des problèmes juridiquement difficiles à résoudre se posent notamment à propos des émissions d'information. Dans ce domaine, il est plus particulièrement désirable de veiller à une stricte séparation de l'information et du commentaire. On entend souvent affirmer que l'agent de la radio et de la télévision doit s'abstenir de tout commentaire et que si des opinions sont exprimées, il n'en est que le truchement. Cependant, nous sommes d'avis que les agents qualifiés, particulièrement compétents en une matière donnée, devraient être autorisés à y commenter l'information à des conditions encore à fixer.

Une autre question est celle de l'objectivité. Même les connaisseurs affirment que toute information est subjective. Cela peut être vrai dans une certaine mesure et cette question a fait l'objet de recherches scientifiques approfondies. Comme la «Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte», nous estimons que la «diffusion objective de faits et d'opinions, dont sont chargés les réalisateurs de programmes de la radio et de la télévision, est indubitablement une tâche des plus délicates et des plus difficiles, mais qu'en général, on peut juger si un réalisateur de programmes expose objectivement quelque fait ou question et la diversité des opinions à leur sujet ou s'il le fait de manière tendancieuse.»

La législation sur la radio et la télévision contiendra aussi des prescriptions relatives aux instituts d'émission de types nouveaux, par exemple de programmes d'instruction ou de programmes locaux sur les réseaux de télédistribution par câble. Les premières concessions relatives à des essais d'émission locales sur un tel réseau contenaient des instructions analogues à celles de l'article 13 de la concession à la SSR.

La politique en matière de programmes a été l'un des points les plus critiqués lors des grands débats sur la télévision au Conseil national (le 23 juin 1971) et au Conseil des Etats (le 4 octobre 1972).

L'enquête d'une commission spéciale chargée par la SSR d'analyser ces critiques a montré qu'un quart des émissions controversées de l'«Antenne», un tiers de celles de la «Rundschau» et 30 pour cent de celles du «Téléjournal»

étaient effectivement contestables. Il convient de tirer de ces faits les conclusions voulues tant en ce qui concerne le choix des réalisateurs d'émissions que leur formation.

De telles critiques ne cesseront jamais, pas plus en Suisse qu'à l'étranger. Considérons cependant que les moyens de communication audio-visuels ont l'obligation de présenter la diversité des opinions. A lui seul, ce fait implique nécessairement des controverses.

La critique doit être autorisée dans les programmes, mais il conviendra de veiller strictement à l'objectivité, à la proportionnalité et aux formes, afin de sauvegarder l'équilibre et la mesure. La critique dans les programmes et la critique des programmes doivent être constructives.

En ce qui concerne l'élaboration du texte constitutionnel, les directives sur les programmes posent des problèmes particuliers. Les programmes de la radio et de la télévision sont, en effet, de nature très diverse. Il y a, par exemple, des émissions d'information dans le sens le plus large du terme («Téléjournal», «Antenne», tables rondes, etc.), des émissions culturelles (théâtre, films, musique, folklore), dans la mesure où ces dernières ne doivent pas être considérées comme relevant du domaine des émissions récréatives, qui constituent un autre domaine. Les émissions d'instruction et d'éducation représentent une quatrième catégorie. Etablir des prescriptions relatives à tous ces domaines dans un article constitutionnel exige qu'on se limite à l'essentiel. C'est sur la base de cet article que les directives pour le service des programmes pourront être précisées dans la loi. Les normes de l'article 13 de la concession et les directives de la SSR pour les émissions d'information ont résisté aux rares critiques émises à leur sujet. Au Conseil des Etats, un orateur a déclaré que ces directives «semblent absolument suffisantes, ...même à l'heure actuelle» (BO CE 1972 684). Au Conseil national, un député a affirmé que «les directives de 1968 et les dispositions de la concession sont suffisamment précises pour permettre à l'Etat de défendre ses intérêts à l'encontre des moyens de communication et suffisamment larges pour permettre aux réalisateurs d'émissions de travailler librement et de s'épanouir» (BO CN 1972 1811).

Il serait peu judicieux de formuler aujourd'hui, de manière définitive, les prescriptions de la future loi sur la radiodiffusion et la télévision au sujet des programmes. Le texte de ces dispositions dépendra de la teneur que les Chambres fédérales donneront à l'article constitutionnel. Relevons que l'avant-projet de la loi fera également l'objet d'une large procédure de consultation.

## 66 Questions financières

Comme nous l'avons déjà exposé aux chiffres 342 et 413, des subventions fédérales n'ont été accordées à la SSR que pour le Service des ondes courtes. L'article constitutionnel donnera une meilleure base juridique à ces subventions. Dans la loi, il faudra aussi prévoir que la Confédération peut contribuer

avec les cantons au financement des émissions d'instruction. D'autre part, nous ne voudrions pas exclure d'avance la possibilité d'autres contributions financières, par exemple pour les émissions éducatives pour adultes.

## 7 La base constitutionnelle

### 71 La base constitutionnelle actuelle relative au domaine technique de la radiodiffusion et de la télévision

Le fait que l'article 36 de la constitution forme la base constitutionnelle relative au domaine technique de la radio et de la télévision est encore moins contesté à l'heure actuelle qu'en 1956. Nous nous référons à ce sujet aux auteurs suivants : Huber, «Avis de droit du 4 septembre 1967» (p. 10 et s.); Aubert, «Traité de droit constitutionnel suisse» (p. 62, n° 151, p. 238 et s., nos 625 et 627); Burckhardt, «Kommentar zur Bundesverfassung» (p. 311), et les autres ouvrages qui y sont cités sous le chiffre 1<sup>er</sup>; Giacometti, «Schweizerisches Bundesstaatsrecht» (p. 300); Eisenring, «Die Konzession auf dem Gebiet des Telephon- und Telegraphenregals» (p. 27); Buser, «Radiorecht» dans la Revue de droit suisse, nouvelle série 52 (p. 38); Ruck, «Schweizerisches Verwaltungsrecht», (3<sup>e</sup> éd., vol. II, p. 309); Caspar, «Konzession und Erlaubnisse im schweizerischen Telegraphen- und Funkrecht» (p. 76).

### 72 La base constitutionnelle des programmes

#### 721 Le projet d'article constitutionnel de 1956

Par notre message du 3 juillet 1956 concernant l'insertion dans la constitution d'un article 36<sup>bis</sup> sur la radiodiffusion et la télévision (FF 1956 I 1545), nous avons soumis à l'Assemblée fédérale le projet de texte suivant :

#### Art. 36<sup>bis</sup>

La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral. La construction et l'exploitation technique des postes émetteurs incombent à la Confédération. La Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé. Elle veille à ce que les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques, soient pris équitablement en considération.

Le Parlement adopta le texte suivant :

#### Art. 36<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

<sup>2</sup> La Confédération édictera sur chacune de ces matières une loi particulière.

<sup>3</sup> La Confédération charge une ou plusieurs institutions de droit public ou privé d'établir et d'exécuter les programmes. Les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques, doivent être pris équitablement en considération.

<sup>4</sup> Les cantons sont compétents pour édicter des prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision.

## 722 Genèse du nouveau projet d'article constitutionnel

Au cours du débat du 15 mars 1967, nous avons accepté pour examen un postulat du conseiller national Hackhofer, qui réclamait un article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision.

Par lettre du 22 mars 1967, le Département des transports et communications et de l'énergie chargea le professeur Huber d'une expertise sur la base constitutionnelle.

Dans son rapport du 4 septembre 1967, l'expert proposa un article constitutionnel de la teneur suivante:

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

<sup>2</sup> La construction et l'exploitation technique des postes émetteurs incombent à la Confédération.

<sup>3</sup> La Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé. Le service des programmes doit être organisé et doit fonctionner selon le principe de la liberté des programmes. La loi règle les questions de détail.

<sup>4</sup> Elle veille à ce que les besoins spirituels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques soient pris équitablement en considération.

Le 22 juillet 1968, le Département des transports et communications et de l'énergie invita les cantons, les partis représentés dans l'Assemblée fédérale et les organisations directement intéressées à se prononcer sur le projet suivant d'un article constitutionnel (texte du professeur Huber, légèrement modifié):

### Art. 36<sup>quater</sup>

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

<sup>2</sup> L'établissement et l'exploitation technique des postes émetteurs incombent à la Confédération.

<sup>3</sup> La Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé. Le service des programmes doit être établi et exécuté d'après le principe de la liberté de la radiodiffusion et de la télévision. La loi règle l'exécution de cette disposition.

<sup>4</sup> Les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques, doivent être pris équitablement en considération.

Outre le commentaire du professeur Huber, on avait compris dans la procédure de consultation un rapport qui avait été demandé au professeur Favre, ancien juge fédéral, Sion, à propos de la constitutionnalité du projet.

Au début de 1969, on dressa une récapitulation des avis des cantons, partis et organismes consultés. La forte divergence des opinions sur diverses questions engagea le Département des transports et communications et de l'énergie à

instituer, à la fin de 1970, une commission d'experts juristes chargés d'élaborer un projet d'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision, et un commentaire qui devait constituer le fond du message correspondant.

Après trois séances, deux des cinq commissaires, surchargés de travail, déposèrent leur mandat. Après leur remplacement, la commission se rémit au travail le 29 mars 1971. En sus des professeurs Aubert, Favre et Gygi, dont nous avons déjà parlé, elle était composée des nouveaux membres suivants: MM. Kurt Meyer, avocat, président central de l'Association suisse des salariés auditeurs de la radio et téléspectateurs, et Sergio Salvioni, avocat, Locarno.

Ces experts mirent un soin particulier à étudier la question de la «liberté de la radio et de la télévision». Malgré tous leurs efforts, ils ne parvinrent pas à s'entendre sur ce point. La commission se décida, vers la fin de l'automne 1971, à présenter au département précité un rapport sur les résultats acquis jusque-là. Ce document porte la signature du professeur Gygi. Plusieurs autres membres de la commission s'étaient réservé de présenter leurs propres observations. C'est ainsi que les professeurs Aubert et Favre remirent au département leurs rapports complémentaires, datés respectivement des 27 et 30 novembre 1971. Le rapport du professeur Aubert avait été contresigné par M. Salvioni.

Vu ces divergences d'opinion, le projet de texte de la commission contient plusieurs variantes. Le voici:

<sup>1</sup> La législation sur la radio et la télévision ainsi que sur la construction et l'exploitation technique des installations d'émission est de la compétence de la Confédération.

<sup>2</sup> La construction et l'exploitation technique des installations d'émission pour les programmes nationaux incombent à la Confédération.

<sup>3</sup> La Confédération charge de la création et de l'émission des programmes nationaux une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.

<sup>4</sup> La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et gérées dans l'intérêt général, selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.

<sup>5</sup> La législation contiendra les dispositions nécessaires pour

a. *Variante I:*

Assurer la liberté des institutions (et de leurs agents) dans la création et l'émission des programmes;

*Variante II:*

Assurer la liberté des programmes;

b. *Variante I:*

Garantir le respect de la pluralité des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population;

*Variante II:*

Garantir à l'opinion publique l'expression de sa pluralité;

c. Représenter dans les programmes nationaux la diversité des régions linguistiques et le caractère propre des différentes parties du pays;

d. Sauvegarder les intérêts de la Confédération et des cantons;

*Complément selon proposition minoritaire:*

e. Permettre aux auditeurs, aux spectateurs et à leurs organisations de faire valoir leurs intérêts.

Dans leurs rapports complémentaires, les professeurs Favre et Aubert ont proposé les textes suivants:

*Favre*

- <sup>1</sup> (identique à celui de la commission)  
<sup>2</sup> (identique à celui de la commission)  
<sup>3</sup> La Confédération charge de l'émission des programmes nationaux une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.  
<sup>4</sup> (identique à celui de la commission)  
<sup>5</sup> La législation contiendra les dispositions nécessaires pour:  
 a. Sauvegarder les intérêts de la Confédération et des cantons;  
 b. Garantir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population;  
 c. (identique à celui de la commission)  
 d. Assurer la liberté des institutions dans la création et la diffusion des programmes.

*Aubert*

- <sup>1</sup> (identique à celui de la commission)  
<sup>2</sup> (identique à celui de la commission)  
<sup>3</sup> (identique à celui de la commission)  
 (Le 4<sup>e</sup> alinéa de la commission n'a pas été repris)  
<sup>4</sup> La législation contiendra les dispositions nécessaires pour:  
 a. Assurer la liberté des institutions et de leurs agents dans la création et l'émission des programmes;  
 b. Garantir à l'opinion publique l'expression de sa pluralité;  
 c. (identique à celui de la commission)  
 d. Sauvegarder les intérêts de la Confédération et des cantons (identique au texte de la commission et à l'alinéa a du projet Favre).

Après avoir derechef consulté le professeur Huber, le Département des transports et communications et de l'énergie ouvrit en 1973, avec notre approbation, une seconde procédure de consultation sur le texte suivant:

Art. 36<sup>quater</sup>

- <sup>1</sup> La législation sur la radio et la télévision est du domaine fédéral.  
<sup>2</sup> La Confédération charge de la création et de l'émission des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.  
<sup>3</sup> La radio et la télévision doivent être organisées selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.  
<sup>4</sup> La législation établit les directives obligatoires pour le service des programmes, notamment pour:  
 a. Garantir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses du peuple;  
 b. Représenter dans les programmes d'intérêt national la diversité des régions linguistiques et le caractère propre des différentes parties du pays;  
 c. Garantir à l'opinion publique l'expression de sa pluralité;  
 d. Assurer l'autonomie des institutions et leur liberté de création et d'émission des programmes.

Dans un commentaire de ce texte, le département ouvrait également la discussion sur la conception, énoncée au chiffre 63 ci-dessus, des «libertés dans le domaine de la radio et de la télévision». Les cantons, partis et organismes

consultés l'approuvèrent presque sans exceptions. D'autre part, ils proposèrent de nombreuses variantes de texte, dont la plupart ont apporté une précieuse contribution à l'éclaircissement de la question.

### 723 Notre projet d'article constitutionnel 36<sup>quater</sup> sur la radiodiffusion et la télévision

Avant de commenter notre projet de texte, nous tenons à faire quelques observations préliminaires:

Une disposition constitutionnelle doit être conçue pour une longue durée. Dans un domaine tel que celui de la radio et de la télévision, qui est encore en plein développement, des questions particulièrement actuelles peuvent engager l'autorité constituante à prendre des dispositions inutiles parce qu'elles ne correspondent pas à l'évolution à long terme. C'est pourquoi le texte qui a fait l'objet du scrutin du 3 mars 1957 et qui a été rejeté avait été conçu de façon très générale, de même que le texte mis à la consultation en 1968. Or nous présentons aujourd'hui un texte sensiblement plus détaillé, mais pourtant conforme au principe précité. Nous y avons énoncé quelques principes relatifs à la politique en matière de programmes. Pour le reste, notre projet de texte concorde dans ses grandes lignes et à quelques exceptions près avec celui de la commission d'experts juristes.

Une première différence entre notre texte et ceux de la commission, de certains de ses membres et du professeur Huber réside dans le fait que, dans notre projet, nous n'avons pas repris le passage: «la construction et l'exploitation technique des installations d'émission pour les programmes nationaux incombent à la Confédération» (2<sup>e</sup> al. du projet des experts). Nous avons nous-mêmes proposé une telle disposition dans notre message du 3 juillet 1956. Cependant, les Chambres fédérales l'ont supprimée. Comme nous l'avons exposé au chiffre 71 ci-dessus, l'article 36 de la constitution suffit en effet pour le domaine technique de la radio et de la télévision.

Une deuxième différence notable eu égard aux rapports des trois membres de la commission d'experts réside dans le fait que nous avons également renoncé à reprendre le passage du 4<sup>e</sup> alinéa (let. *a* ou *d*), selon lequel la législation contiendra les dispositions nécessaires pour (préambule du 4<sup>e</sup> al.) «sauvegarder les intérêts de la Confédération et des cantons». Nous estimons en effet que cette disposition est superflue, d'autres normes constitutionnelles et lois, notamment le code pénal, contenant suffisamment de substance juridique pour la défense de ces intérêts.

Dans le texte proposé par la commission d'experts juristes figure également une lettre *e*, aux termes de laquelle la législation doit aussi contenir les dispositions nécessaires pour permettre aux auditeurs, aux téléspectateurs et à leurs organisations de faire valoir leurs intérêts. La commission déclare elle-même qu'il s'agit là d'une proposition minoritaire. Nous ne l'avons pas adoptée, bien que nous estimions que, lors de l'élaboration de directives, il faut attacher une

importance particulière aux vœux des auditeurs et téléspectateurs et de leurs organisations en général. Le 3<sup>e</sup> alinéa, qui se rapporte aussi bien aux structures qu'aux programmes, constitue la base la mieux appropriée à la défense des intérêts de ces personnes et organismes dans ces deux domaines.

Plusieurs des organismes consultés ont proposé d'obliger la Confédération à construire les installations assurant la réception des programmes supra-régionaux dans toutes les régions du pays. A ce propos, il convient de relever que cette obligation découle déjà de l'article 4 de la loi fédérale du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (RS 784.10). C'est en vertu de cette disposition, mais en respectant la règle d'une gestion conforme à l'économie industrielle (LF sur l'organisation de l'Entreprise des PTT [art. 2]), que l'Entreprise des PTT étend un réseau toujours plus serré d'installations sur les régions dont la configuration entrave jusqu'à un certain point la propagation des ondes.

Plusieurs propositions tendaient à obliger la Confédération à émettre des programmes d'instruction et d'éducation. Or, le corps électoral ayant rejeté, en 1973, un projet de réglementation constitutionnelle dans le domaine de l'instruction publique, nous tenons à éviter de donner l'impression que nous cherchons à éluder la volonté du peuple par le biais de l'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision. Rien ne s'oppose dans ce domaine au développement des émissions de cette catégorie dans le cadre du régime actuel de la compétence et en collaboration avec les cantons.

Il convient en outre de remarquer que c'est au législateur qu'il incombera d'aménager le régime de la radio et de la télévision. Les milieux consultés ont présenté de nombreuses propositions qui pourront être examinées et, en partie, réalisées au niveau de la loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de cette loi fera l'objet d'une nouvelle procédure de consultation. Nous concevons les considérations de principe formulées au chiffre 6 du présent message comme des directives adressées au législateur, dans la mesure où les Chambres fédérales n'apporteront aucune modification à notre projet d'article constitutionnel.

Les milieux consultés ont, en général, réservé un accueil favorable à l'avant-projet d'article constitutionnel élaboré par le Département des transports et communications et de l'énergie. Ils ont, notamment, presque tous approuvé la teneur des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas. Les opinions sur le 3<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> alinéa divergent fortement.

Cela dit, nous vous soumettons le projet suivant d'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision :

#### Art. 36<sup>quater</sup>

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

<sup>2</sup> La Confédération charge de la création et de l'émission des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.

<sup>3</sup> La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et exploitées pour la collectivité selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.

<sup>4</sup> La législation établit des directives ayant force obligatoire pour le service des programmes, notamment pour :

- a. Garantir et promouvoir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population;
- b. Représenter dans les programmes d'intérêt national la diversité des régions linguistiques et le caractère propre des différentes parties du pays;
- c. Garantir équitablement l'expression de la pluralité des opinions;
- d. Assurer la liberté des institutions quant à la création et à l'émission des programmes.

### *Commentaire*

#### *1<sup>er</sup> alinéa :*

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

Cette disposition constitutionnelle confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer dans tous les domaines de la radio et de la télévision.

Le texte proposé habilite aussi la Confédération à régler le service des programmes, y compris les libertés fort controversées dans ce domaine, et à déterminer les structures, les formes d'organisation et la surveillance. Les alinéas suivants contiennent plus particulièrement des précisions relatives soit à la politique en matière de programmes, soit aux structures, soit aux deux.

Le 1<sup>er</sup> alinéa forme la base constitutionnelle pour la réglementation des questions financières et, s'il le faut, de la contribution financière de la Confédération. Il permet de fixer des taxes et de les répartir.

Enfin, le 1<sup>er</sup> alinéa formera la base constitutionnelle de prescriptions spéciales sur certains types d'émissions, tels que le Service des ondes courtes, la télédiffusion et les émissions d'instruction et d'éducation de la radio et de la télévision. Il fournit à la Confédération une base juridique pour régler les émissions publicitaires. Se fondant sur cette disposition, l'autorité fédérale pourra, de plus, établir des prescriptions spéciales en vue de protéger la personnalité contre les atteintes possibles à la radio et à la télévision et de régler la question de la responsabilité. Enfin et surtout, le 1<sup>er</sup> alinéa permettra de fixer les voies et moyens de recours au cas où il apparaîtrait nécessaire d'en créer de nouveaux.

#### *2<sup>e</sup> alinéa :*

<sup>2</sup> La Confédération charge de la création et de l'émission de programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.

Cette disposition règle tout d'abord la question de savoir si la Confédération doit ou ne doit pas créer et diffuser des programmes elle-même, c'est-à-dire par le truchement d'une régie d'Etat ou de ses propres organes, en précisant que la Confédération abandonne ce domaine à une ou plusieurs institutions, autrement dit à des sujets de droit distincts de son administration. Le 2<sup>e</sup> alinéa résout d'emblée un problème important de structure et a pour consé-

quence qu'il n'y aura dans notre pays ni radio, ni télévision d'Etat, bien que, comme dans tous les pays civilisés de notre hémisphère, les moyens de communication audio-visuels soient considérés comme une tâche publique.

Le moyen de charger des tiers de la création et de l'émission de programmes est la concession d'émission. C'est au législateur qu'il incombera de désigner l'organe fédéral habilité à concéder le droit de régle.

Par création de programmes, on entend la réalisation d'émissions ou de cycles d'émissions, la diffusion d'événements en direct ou en différé, le discours libre ou la lecture de textes, le chant, la musique, le théâtre, toute reproduction d'images animées ou immobiles ou autres moyens d'expression, de même que le travail de régie consistant à réunir des éléments de programmes en un tout cohérent. Si, dans le texte constitutionnel, il n'est pas seulement question de réalisation, mais aussi d'émission, c'est parce qu'il est possible d'acheter des programmes ou des éléments de programmes, par exemple sous forme de films, bandes magnétiques, cassettes, disques et disques vidéo ou d'acquérir le droit de retransmettre les émissions d'autres institutions en direct ou en différé. Dans ces cas, on ne saurait parler ni de création, ni de réalisation d'émissions ou de programmes. Contrairement à la diffusion, l'émission et la réception en tant que processus techniques relèvent de la régle des télécommunications et appartiennent déjà à la Confédération (Entreprise des PTT) en vertu de l'article 36 de la constitution. C'est aussi sur la base de cette disposition que la régle technique de réception est cédée à des tiers par des concessions techniques.

Conformément au texte de l'article constitutionnel, l'organe fédéral compétent délivrera la concession d'émission à «des institutions de droit public ou de droit privé». C'est à dessein que nous n'avons pas défini plus précisément les institutions d'émission, comme l'exprime à lui seul le terme d'«institutions» que nous avons choisi. L'interprétation et la définition usuelles en font un terme qui, comme celui de «corporation» est utilisé aussi bien en droit public qu'en droit privé.

Notre radio et notre télévision devant être aussi libérales et démocratiques que possible, il convient de prévoir non seulement des institutions d'émission publiques, mais aussi des institutions de droit privé. Les propositions tendant à l'octroi de concessions uniquement à des institutions de droit public doivent être rejetées, ne serait-ce que parce que cette manière de procéder est à peine concevable dans certains domaines, par exemple dans celui de la télévision boursière. Au demeurant, ce n'est pas surtout la nature «publique» ou «privée» des institutions qui importe, mais bien les prescriptions légales établies à leur sujet. Les charges imposées à une institution «privée» peuvent fort bien la transformer dans une large mesure en un établissement «public». Dans le cas de la SSR, ces charges sont telles que les milieux de juristes estiment que notre société nationale de radiodiffusion et de télévision, bien que conçue comme institution de droit privé, est en réalité un établissement de droit public. Cette manière de voir les choses ne rend pas moins opportune la solution que nous avons choisie.

La plupart des limites fixées à la SSR, qui lui interdisent d'agir selon des principes purement privés ou de droit privé (prescriptions sur la composition des organes, directives relatives aux programmes), devront aussi être appliquées, pour assurer un ordre uniforme et éviter des discriminations, aux institutions locales qui diffusent leurs programmes principalement par des réseaux de télé-distribution par câble (antennes collectives).

*3<sup>e</sup> alinéa :*

<sup>3</sup> La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et exploitées pour la collectivité selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.

Cet alinéa se rapporte aussi bien aux structures qu'aux programmes. Un ordre libéral et démocratique doit régner dans chacun de ces domaines. Les institutions d'émission doivent être aussi indépendantes que possible de l'Etat et d'autres puissances. Les principes énoncés à cet alinéa feront l'objet de dispositions plus détaillées dans la loi, dans la mesure où ils ne l'ont pas déjà fait au 4<sup>e</sup> alinéa.

Le terme de «démocratique» implique l'obligation de tenir compte, en ce qui concerne les structures, de tous les milieux déterminants et, dans le domaine des programmes, de toutes les opinions défendables et de veiller à l'équilibre et à l'équité. Dans le domaine des structures, par exemple pour la composition des organes qui décident de la teneur des émissions d'importance nationale, régionale ou locale, il convient d'éviter qu'un parti, un groupe économique ou autre, ou des particuliers n'exercent une influence excessive (principe de la pluralité structurelle). Ce qui importe surtout dans le domaine des structures comme dans celui des programmes, ce sont l'intérêt général et l'équilibre entre les divers groupes de la population. L'objectivité et l'impartialité doivent être garanties.

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas sont exhaustifs en ce qui concerne les structures. Quant aux programmes, le 4<sup>e</sup> alinéa contient plusieurs dispositions supplémentaires.

*4<sup>e</sup> alinéa :*

<sup>4</sup> La législation établit des directives ayant force obligatoire pour le service des programmes, notamment pour :

- a. Garantir et promouvoir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population ;
- b. Représenter dans les programmes d'intérêt national la diversité des régions linguistiques et le caractère propre des différentes parties du pays ;
- c. Garantir équitablement l'expression de la pluralité des opinions ;
- d. Assurer la liberté des institutions quant à la création et à l'émission des programmes.

Le 4<sup>e</sup> alinéa prescrit au législateur d'établir des directives obligatoires sur les programmes en respectant toutefois les principes énoncés aux lettres *a* à *d*.

Le premier principe énoncé à la lettre *a* vise au bien-être mental de la population. Il fixe l'esprit dans lequel les programmes doivent être conçus.

Le principe énoncé à la lettre *b* est valable uniquement pour les programmes d'importance nationale, parce que ce sont les seuls où il faut prendre des mesures propres à assurer la bonne entente entre les régions linguistiques et culturelles. Des émissions régionales ou locales peuvent aussi être considérées comme d'importance nationale lorsque, du point de vue national, généralement ou dans un cas particulier, elles ont une certaine portée pour tout le pays.

La directive fixée à la lettre *c* satisfait au principe de la pluralité dans les programmes. Les opinions exprimées doivent être pertinentes ou, autrement dit, importantes pour l'appréciation d'une question déterminée. Il n'est pas nécessaire que la pluralité soit assurée dans une émission unique, mais il faut qu'elle le soit dans le cadre d'un cycle d'émissions ou, par l'expression des opinions opposées de manière appropriée et équilibrée, dans d'autres émissions diffusées à des intervalles suffisamment rapprochés. En vertu du 3<sup>e</sup> alinéa, cette directive doit d'ailleurs être appliquée de manière aussi libérale et démocratique que possible, donc avec tolérance et compte tenu de l'opinion pertinente des minorités.

Vu le préambule du 4<sup>e</sup> alinéa, l'autonomie des institutions et leur liberté de création et d'émission ne peut se rapporter qu'aux programmes, mais pas aux structures. La «liberté des programmes» n'équivaut pas à un droit individuel fondamental au sens des libertés individuelles. C'est plutôt un principe relatif à la liberté d'action dans le domaine des programmes, liberté que le législateur devra définir plus exactement. Le fait que cette liberté des programmes a été mentionnée ne signifie pas qu'il y ait aussi une liberté individuelle de création du réalisateur d'émissions (v. ch. 63). De point de vue de la haute surveillance de l'Etat, cette liberté n'existe cependant que dans le cadre de la liberté des programmes de l'institution d'émission et ne peut pas la dépasser. L'autonomie des institutions d'émission doit être réglée sur la base du 3<sup>e</sup> alinéa.

Le préambule du 4<sup>e</sup> alinéa prévoit que les directives obligatoires pour le service des programmes doivent «notamment» répondre aux principes énoncés aux lettres *a* à *d*, ce qui permettra de les préciser. D'autre part, il en découle l'obligation de les compléter au besoin par d'autres prescriptions.

## 8 Répercussions sur les finances et le personnel

Dans le domaine financier de la radio et de la télévision comme dans beaucoup d'autres, il convient de faire la distinction entre le secteur technique et les programmes.

Dans le secteur technique, les dépenses pour la construction et l'exploitation des réseaux d'émetteurs et de câbles sont inscrites aux budgets annuels, examinées et, le cas échéant, approuvées avec ceux-ci. L'insertion dans la constitution d'un article 36<sup>quater</sup> sur la radiodiffusion et la télévision n'apportera donc ni changement fondamental, ni charges financières supplémentaires.

Dans le domaine des programmes, cet article constitutionnel n'aura pas non plus de répercussions sur les finances ou le personnel. Il n'est pas encore possible de dire si la législation aura des conséquences financières. Comme nous l'avons indiqué au chiffre 413 ci-dessus, la Confédération accorde déjà des subventions pour le Service des ondes courtes. Ces contributions font actuellement l'objet d'un plan quinquennal venant à terme en 1976 et auquel nous avons souscrit sous réserve de son approbation par les Chambres fédérales avec l'ensemble du budget.

Il y aura des répercussions sur le personnel dans la mesure où l'élaboration et, surtout, l'exécution de la loi sur la radiodiffusion et la télévision nécessiteront du personnel supplémentaire. Cependant, les tâches de la Confédération dans ce domaine seront définies par la loi, de sorte qu'il paraît opportun d'en attendre le texte avant de chercher à analyser ses répercussions. Pour le début, nous pensons qu'il faudra de trois à cinq agents supplémentaires.

## 9 Proposition de classement de postulats

Nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes :

- postulat n° 9644 du 15 mars 1967 concernant l'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision (postulat Hackhofer);
- postulat n° 9911 du 26 septembre 1968 sur la diffusion internationale de programmes de télévision par satellites (postulat Chevallaz);
- postulat n° 10344 du 24 septembre 1970 concernant la couverture des frais du service des ondes courtes (postulat Cevey);
- postulat n° 10714 du 23 juin 1971 concernant l'organisation de la SSR (postulat Gerwig);
- postulat n° 10716 du 23 juin 1971 concernant le traitement de questions politiques, économiques et sociales à la radio et à la télévision (postulat Schürmann);
- postulat n° 10887 du 23 juin 1971 concernant un rapport sur la télévision (postulat Rohner);
- postulat n° 10897 du 23 juin 1971 concernant la décentralisation de la télévision (postulat Tanner);
- postulat n° 10918 du 29 septembre 1971 concernant la réception de la télévision dans les régions de montagne (postulat Stucki);
- les deux postulats de même teneur n° 11297 du 5 octobre 1972 et n° 11307 du 4 octobre 1972 concernant la télévision (postulats Akeret et Krauchthaler).

## 10 Observations finales

La radio et la télévision forment une matière extrêmement vaste. Le nombre des problèmes qui s'y posent à l'échelon national et international est considérable. Ils sont de nature politique, culturelle, juridique, technique, économique et structurelle. Pour ne pas prolonger ce message outre mesure, nous avons dû prévoir une certaine répartition des sujets entre celui-ci et le message relatif à la loi.

Nous nous réservons en effet d'exposer dans le message relatif à la loi les domaines qui sont actuellement en pleine évolution et auxquels il faudrait très probablement revenir si nous les avons traités ici déjà. Il s'agit notamment de la télévision par satellites et de l'évolution dans le domaine des organisations internationales qui s'occupent des questions techniques et des programmes, du développement des installations techniques et des programmes (deuxième et troisième chaînes de la télévision). Il conviendra en outre d'y exposer de manière plus détaillée certaines questions que nous n'avons fait qu'effleurer dans le présent message, notamment l'importance des moyens de communication, des structures et de la surveillance. Enfin, il s'agira d'y traiter des relations entre gouvernement et politique, d'une part, et radio et télévision, d'autre part, de la politique et des directives en matière de programmes, de la politique en matière de concessions, de la protection de la personnalité, des finances et du personnel.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral que nous vous soumettons.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 21 novembre 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Bonvin**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

(Projet)

## **Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur la radiodiffusion et la télévision**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 21 novembre 1973<sup>1)</sup>,

*arrête :*

### I

La disposition suivante sera insérée dans la constitution :

#### Art. 36<sup>quater</sup>

<sup>1</sup> La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

<sup>2</sup> La Confédération charge de la création et de l'émission des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.

<sup>3</sup> La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et exploitées pour la collectivité selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.

<sup>4</sup> La législation établit des directives ayant force obligatoire pour le service des programmes, notamment pour :

- a. Garantir et promouvoir le respect des valeurs spirituelles, sociales, culturelles et religieuses de la population ;
- b. Représenter dans les programmes d'intérêt national la diversité des régions linguistiques et le caractère propre des différentes parties du pays ;
- c. Garantir équitablement l'expression de la pluralité des opinions ;
- d. Assurer la liberté des institutions quant à la création et à l'émission des programmes.

### II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution d'un article sur la radiodiffusion et la télévision (Du 21 novembre 1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11818
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1973
Date	
Data	
Seite	1201-1288
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 715

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.