

**Message
concernant l'article constitutionnel sur la radio
et la télévision**

du 1^{er} juin 1981

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'un article constitutionnel sur la radio et la télévision, que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous demandons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1973 P 11532 | Education permanente. Télévision par câble
(N 20. 3. 73, Teuscher) |
| 1976 P 76.441 | Nouvel article constitutionnel sur la radio et la télévision
(E 16. 12. 76, Broger) |
| 1977 P 76.447 | Article constitutionnel sur la radio et la télévision
(N 24. 3. 77, groupe socialiste) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} juin 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Le présent message du Conseil fédéral, qui accompagne le projet d'article constitutionnel sur la radio et la télévision, est scindé en deux parties principales.

La première décrit les conditions actuelles et l'évolution dans le domaine des média électroniques. Elle montre que les différences entre les divers moyens de communication s'estompent. Un aperçu de la situation de la SSR est suivi de considérations sur l'état et les possibilités d'expansion de la radio et de la télévision. La section suivante est consacrée à la situation juridique, qui n'est plus satisfaisante. Elle est suivie d'une description de l'élaboration du nouveau projet d'article constitutionnel. Le texte traite ensuite des libertés dont peuvent jouir les média électroniques. Ces droits ont pour but de garantir l'indépendance des diffuseurs par rapport à l'Etat et aux organismes privés dans les limites des tâches que la radio et la télévision effectuent pour la collectivité. Le statut et les exigences du public sont aussi examinés, de même que divers régimes de radiodiffusion et les problèmes afférents au monopole et à la concurrence. Le message souligne que la concurrence informationnelle n'est pas forcément assimilable à la concurrence économique, bien qu'il existe des interactions entre elles. Quelques considérations sur les modes de financement, le contrôle des programmes ainsi que sur les plaintes et recours mettent un terme à la première partie.

Le second volet du message est réservé au commentaire proprement dit de l'article constitutionnel. Etant donné que celui-ci ne se borne pas à attribuer des compétences à la Confédération, mais qu'il englobe des dispositions d'ordre matériel, il importe d'expliquer dans le détail sa teneur et les notions utilisées. Ainsi, la radio et la télévision sont décrites de manière détaillée et précise, alors que la définition des autres formes électroniques de communication reste vague. Le message indique en quoi consistent les prestations que doivent fournir la radio et la télévision, qui ont un caractère essentiel pour l'Etat et la collectivité. Il montre clairement que ces services rendus dans l'intérêt général imposent des limites à la liberté de création des diffuseurs et des responsables de programmes. Par ailleurs, il y a lieu d'instaurer, outre une autorité indépendante de plainte, une nouvelle voie de droit, savoir la plainte relative à une émission.

Les deux volets sont complétés par des considérations sur le droit de légiférer et par de brèves indications sur les conséquences financières du projet et les effets de celui-ci sur l'état du personnel.

Message

1 Généralités

11 Situation actuelle et évolution dans le secteur des média électroniques

L'importance des média électroniques s'accroît à mesure que l'industrialisation et le perfectionnement technique évoluent et que les organisations de l'Etat et de la société deviennent plus complexes et différenciées. Les progrès très rapides de la technique électrique et micro-électrique enregistrés au cours de ces dernières années, notamment dans le domaine des microprocesseurs, a de nouveau placé les sociétés industrielles de l'Occident devant ou dans une vague d'innovations qui est propre à modifier fondamentalement des structures généralement historiques, donc non systématiques.

La radio et la télévision, mais aussi la presse, se trouvent confrontées plus tôt que prévu à de nouvelles formes de télécommunications. Ces nouveautés permettent de compléter la panoplie des moyens de communications, tant en quantité qu'en qualité. Jusqu'à maintenant, les média électroniques étaient caractérisés par un manque de fréquences. A plus ou moins longue échéance, l'accroissement de la capacité de retransmission (réseau de distribution par câble, satellites) exigera une réorganisation et une restructuration. Les progrès réalisés montrent nettement que les différences techniques entre les divers média seront toujours plus insignifiantes et secondaires.

Ce que l'on nomme les nouveaux média, qui sont en fait de nouvelles techniques, sont les causes principales de cette mutation de la structure des communications, qui n'est pas sans exercer d'effets sur la société. Alors que la radio et la télévision, moyens classiques de communication électronique, s'adressaient jusqu'à maintenant à un public non défini et hétérogène, et lui offraient des programmes conçus pour la masse, les principes modernes de télécommunication permettent une utilisation plus axée sur les besoins individuels. De même, les programmes conçus de manière à tenir compte dans une plus large mesure des goûts de chacun, programmes dont on peut jouir actuellement grâce aux nouveaux moyens techniques (enregistreurs), devraient gagner en importance.

Il est dès lors nécessaire d'établir des conceptions politiques qui tiennent compte à long terme des besoins de chacun et de la collectivité, si l'on veut avoir la chance de parvenir au mieux à s'extérioriser individuellement ou dans la société et de pouvoir simultanément éviter les dangers d'un dépérissement ou d'un engourdissement des formes traditionnelles de communication. Il faut pour cela analyser correctement les situations acquises, puis étudier les développements structurels à longue échéance. C'est la seule façon de déterminer les conditions générales qu'il est indispensable de connaître pour légiférer en la matière.

Avant d'entrer dans les détails du projet d'article constitutionnel, nous nous permettons de donner un aperçu sur la situation actuelle et sur l'évolution des média électroniques.

111 Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)

Jusqu'à ce jour, la SSR est la seule institution qui diffuse dans toute la Suisse et de façon continue des programmes de radio et de télévision. Ce fait justifie à lui seul que l'on consacre à cette société un chapitre du présent message. Par ailleurs, elle n'est pas très bien connue du grand public – notamment ses structures et son travail – bien qu'elle soit chargée de l'information. Elle mérite en outre une attention particulière en raison des tensions croissantes qui existent entre la radio et la télévision d'une part et le public d'autre part. A cet égard, il importe de souligner que les problèmes actuels ne sont pas le seul fait de la SSR, mais proviennent essentiellement des caractéristiques de ces média. Nous ne pouvons toutefois faire un historique complet. Les personnes que cela intéresse peuvent consulter le message du Conseil fédéral de 1973.

111.1 Réorganisation de la SSR

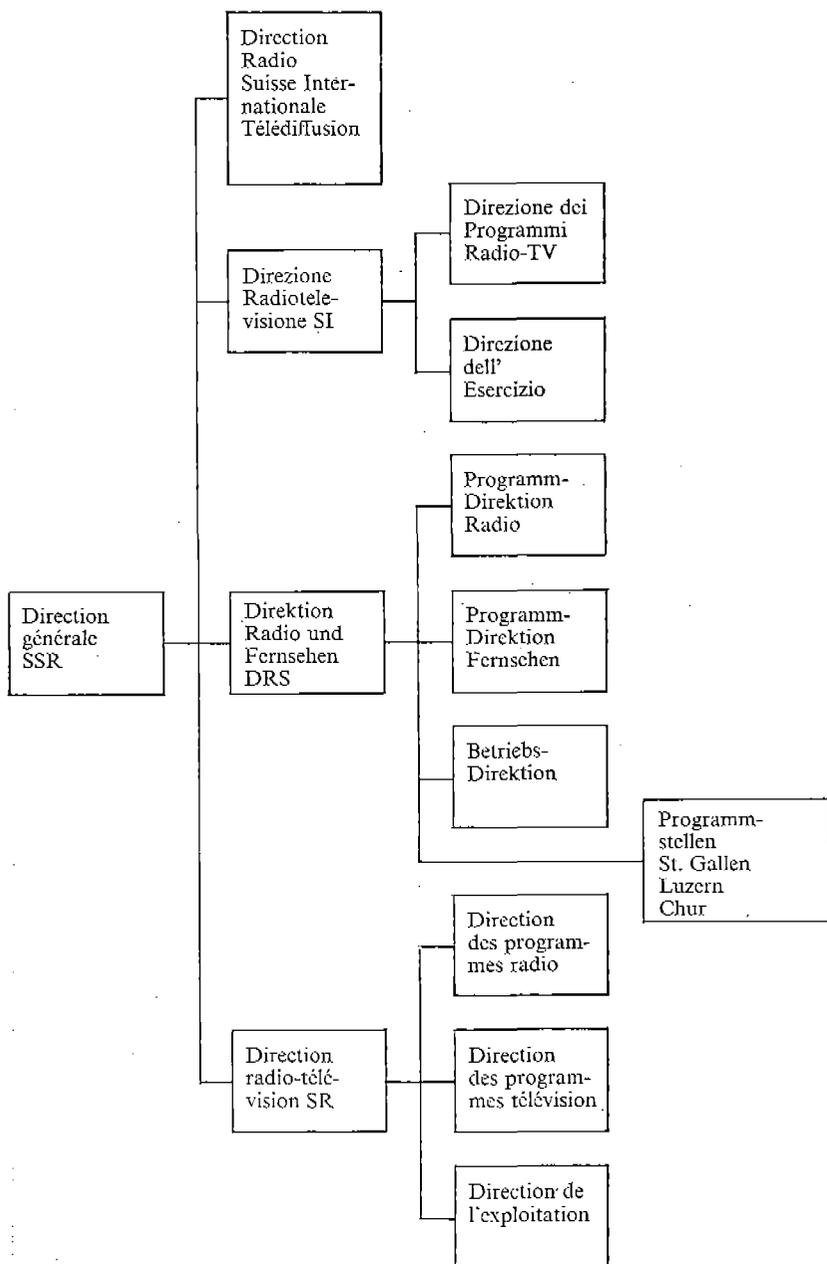
Entre 1964, date de la première réorganisation de la SSR, et 1973, celle-ci s'est considérablement développée. Entreprise d'importance moyenne, qui comptait près de mille employés au début de cette période, elle est devenue une grande société dont l'effectif du personnel s'élevait à 2600 collaborateurs en 1973. Aujourd'hui, la SSR emploie quelque 3300 personnes.

Il va de soi que les structures initiales ne pouvaient pas résister à une telle expansion. La remarque s'applique d'ailleurs tant à l'organisation professionnelle (service des programmes) qu'à l'organisation institutionnelle (représentative de la population). En 1970 et 1972, une firme neutre a donc été chargée de proposer une réforme pour toutes les deux. La restructuration de l'organisation professionnelle a conduit à un renforcement des tâches assumées par la direction générale, qui est devenue un meilleur instrument de gestion. Les directions régionales ont aussi gagné en importance.

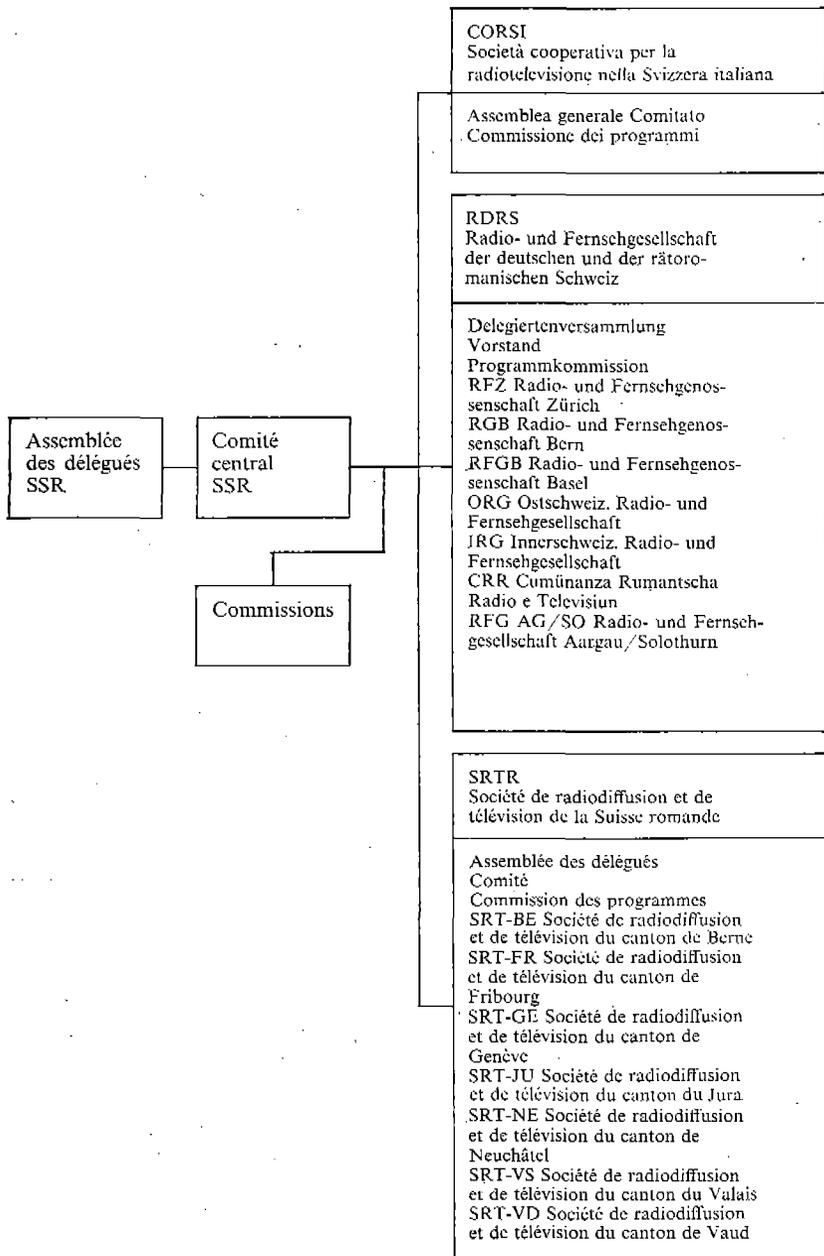
L'organisation institutionnelle a posé beaucoup plus de problèmes, car jusqu'alors elle n'était guère à même de remplir sa mission sur le plan politique. C'est ce qui explique éventuellement la pression exercée par l'opinion publique, qui a exigé une intervention accrue de l'Etat. L'organisation institutionnelle n'est pas parvenue à sauvegarder les intérêts de la population au sein de la SSR, ni même à éveiller dans l'opinion publique un sentiment de compréhension pour cet organisme important. Cette situation était due à une délimitation imprécise des attributions des deux organisations ainsi qu'à la composition problématique de la seconde ainsi qu'à son manque de racines dans la population.

Les propositions de la firme consultée ont incité la SSR à réviser ses statuts, que l'assemblée générale a ratifiés au mois de janvier 1979. Les sociétés régionales et les sociétés membres ont aussi reçu de nouveaux statuts, qui ont précisé les compétences des deux organisations. En outre, l'accès du public à la seconde est facilité. L'avenir montrera si ces restructurations se traduiront par les améliorations visées. Les organigrammes ci-après renseignent sur la structure des deux organisations.

Organisation professionnelle



Organisation institutionnelle



111.2 La SSR et son public

Le public de la SSR s'est accru année après année. La progression touche tant la radio que la télévision. Le nombre des personnes au bénéfice d'une concession n'a cessé d'augmenter, celui des auditeurs et téléspectateurs effectifs étant toutefois nettement supérieur au premier. En effet, les concessions sont délivrées aux ménages disposant d'appareils en état de marche, si bien que l'on compte généralement trois usagers par concession. Au surplus, il n'est guère possible de chiffrer les auditeurs et téléspectateurs étrangers des régions frontalières qui suivent les programmes suisses, pas plus que l'on ne peut recenser statistiquement les téléspectateurs et les auditeurs domiciliés en Suisse qui s'intéressent surtout aux programmes étrangers.

Il est vrai que l'augmentation annuelle des concessions a fléchi ces dernières années. Selon des estimations très approximatives, elle devrait être comprise entre 30 000 et 35 000 unités pour la radio et entre 35 000 et 40 000 pour la télévision.

Le tableau ci-après reflète l'évolution et la répartition des concessions au cours de ces trente dernières années:

Année	Concessions de radio		Concessions de télévision	
	Nombre	Augmentation	Nombre	Augmentation
1950	1 036 710			
1955	1 233 075	196 365	10 507	10 507
1960	1 444 975	211 900	128 956	118 449
1965	1 653 679	208 704	620 783	491 827
1970	1 851 612	197 933	1 273 893	653 110
1975	2 075 574	223 962	1 759 116	485 223
1980 ¹⁾	2 245 000	169 426	1 977 450	218 334

¹⁾ Nombre approximatif

Il est compréhensible qu'une entreprise de communication telle que la SSR ne limite pas ses contacts avec le public aux seules émissions de la radio et de la télévision. Les média manquent certainement de relations quand ils n'obtiennent aucune information de la part du public en réaction aux émissions. Comme nous l'avons déjà dit, l'organisation institutionnelle et le service de la recherche SSR offrent précisément cette possibilité de contact. Les sondages effectués par ce service visent à obtenir des indications sur la popularité des émissions de radio et de télévision ainsi que sur les réactions qu'elles suscitent. Les critiques de presse et la procédure de plaintes sur le plan interne jouent également un rôle important.

Lorsque nous parlons de la SSR et de son public, nous devons savoir, surtout en Suisse, qu'il n'existe pratiquement aucune unité de doctrine. Les auditeurs et les téléspectateurs sont divisés; ils présentent des revendications et font valoir des besoins très divers. Comme la concession le lui impose, la SSR doit

satisfaire de nombreux désirs. Il suffit de rappeler les différentes réactions au sujet de son programme musical. Il n'est pas du tout étonnant que la population ne parvienne qu'à grand'peine à s'identifier avec les créateurs des émissions. Louanges et reproches se succèdent inlassablement.

111.3 La SSR et l'Etat

La SSR est une association au sens de l'article 60 du Code civil suisse (RS 210). Elle n'est donc pas une institution de droit public, mais de droit privé. Elle exerce cependant son activité en vertu d'une concession délivrée par le Conseil fédéral et révisée partiellement en 1980. Le document autorise la SSR à utiliser les installations techniques appartenant aux PTT pour la diffusion publique des programmes de radio et de télévision. Cependant, ces installations restent la propriété des PTT.

Non seulement la concession règle des affaires techniques, mais encore elle prescrit à la SSR dans quelles limites l'entreprise doit exercer son activité dans l'intérêt général. Les prescriptions concernent les programmes, l'organisation et les finances. Le Conseil fédéral a en outre le pouvoir de désigner une partie des membres des principaux organes de la SSR. Par ailleurs, la nomination du directeur général est subordonnée à son approbation. La surveillance de l'application de la concession est exercée par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). Toutefois, cette surveillance ne porte que sur le respect des dispositions de la concession et non pas sur la qualité des programmes. Le contrôle financier, qui a été renforcé à la suite du rapport établi en 1980 par la commission de gestion du Conseil national, se traduit notamment par l'approbation du budget, des comptes annuels et des principes régissant la constitution des réserves. Par ailleurs, certains accords relatifs aux conditions de travail doivent aussi être soumis à l'autorité de surveillance.

Le respect des dispositions de la concession relatives aux programmes (contrôle des programmes) fait toujours l'objet d'un contrôle lorsque des tiers (public) présentent une réclamation. En l'occurrence, le département est conseillé par une commission dont les membres ne font pas partie de l'administration.

111.4 Finances de la SSR

La radio et la télévision sont financées par les taxes de concession, la seconde étant en outre soutenue par la publicité. Selon la clé de répartition fixée par le Conseil fédéral et valable depuis 1952, la SSR touche 70 pour cent du produit de ces taxes et les PTT 30 pour cent. La part de la publicité au financement de la télévision se monte actuellement à environ 40 pour cent. L'organisation de cette publicité n'incombe pas à la SSR, mais à la S.A. pour la publicité à la télévision, dont la SSR détient cependant 40 pour cent du capital-actions.

En 1979, les dépenses des PTT pour la télédiffusion ont atteint 20,8 millions de francs, pour la radio 44,9 millions et pour la télévision 95,2 millions. Au chapitre des recettes, nous trouvons respectivement 18,5 millions (télédiffusion),

40,8 millions (radio) et 87,5 millions (TV). Le compte des PTT présente donc un déficit de 14,1 millions de francs. Les années précédentes se sont déjà soldées par un résultat négatif; aussi plusieurs parlementaires ont-ils demandé que l'on rééquilibre les comptes.

En 1979, les produits courants encaissés par la SSR représentaient 386,5 millions de francs, les taxes ayant rapporté 263,6 millions et la publicité 104,6 millions. Selon le compte annuel de la SSR, les dépenses d'exploitation proprement dites se sont élevées à 403,5 millions. Il a été clôturé par un excédent de dépenses de 31,0 millions pour la radio et par un excédent de recettes de 5,4 millions pour la télévision, ce qui donne un déficit de 25,6 millions de francs.

111.5 Programmes de la SSR

En 1979, la SSR a consacré 90,8 pour cent de son budget global à l'élaboration et à la diffusion des programmes. Le solde se répartit entre l'administration (8,5%) et l'organisation institutionnelle (0,7%).

La structure de l'offre journalistique sur les ondes doit tenir compte des habitudes des auditeurs et téléspectateurs. Il s'agit pour ce qui est de la radio de structurer les programmes quotidiens de manière précise et facile à retenir, de telle sorte que l'auditeur puisse sans difficulté se faire une idée des émissions qui lui sont proposées. Il n'est guère possible cependant d'obtenir un schéma typé lorsqu'il y a deux programmes parallèles.

La journée de télévision est subdivisée en un programme d'après-midi et de début de soirée, puis en un programme principal de soirée. Les émissions de l'après-midi et de fin de soirée (seconde partie du programme principal) sont destinées à des groupes de personnes bien déterminés. Les premières sont conçues pour les enfants et les personnes âgées, les secondes pour les amateurs de jazz, de musique classique ou contemporaine, de films, etc. Le début de soirée était anciennement surtout réservé à des programmes didactiques et à des feuilletons. Actuellement, il tend à préparer le téléspectateur aux principales émissions du soir. Il doit en outre être assez attrayant en raison de la présence des blocs publicitaires. Le programme principal est généralement caractérisé par des productions qui répondent d'abord aux désirs de la majorité, puis de quelques minorités (programme tardif). Il s'agit par ailleurs d'obtenir une harmonie interne et externe, c'est-à-dire de coordonner les programmes pour qu'un public déterminé soit satisfait durant une soirée entière. Pour trouver l'harmonie externe, la télévision tente de contraster avec les chaînes étrangères, sauf si un certain programme concurrent avantage la SSR. En sus de ces émissions destinées au public suisse, la SSR diffuse sous le nom de «Radio Suisse Internationale» un programme de radio conçu pour l'étranger.

111.6 La SSR et son personnel

La SSR a des effectifs particulièrement fournis, notamment dans le secteur de la télévision. Plus de la moitié des dépenses est consacrée à la rétribution du

personnel. A cette proportion s'ajoutent 30 pour cent de frais tels que les honoraires, les frais d'orchestre et les droits d'auteur. Le nombre de postes autorisé en 1980 s'élevait à 3334. Il doit être apprécié surtout à la lumière des structures fédéralistes de la société, de la décentralisation des lieux de production et de la grande diversité des professions. D'autre part, chaque nouvelle tâche requiert un apport de main-d'œuvre. Etant donné que non seulement la quantité mais encore la qualité jouent un rôle primordial, la SSR s'efforce d'obtenir une formation plus minutieuse du personnel et elle consacre chaque année d'importantes sommes à cette tâche.

112 Radiodiffusion terrestre sans fil – état actuel et possibilités d'extension

112.1 Radiodiffusion sur ondes moyennes

La Suisse a pour l'instant cinq émetteurs sur ondes moyennes en service: en Suisse alémanique celui de Beromünster pendant la journée et celui de Sarnen pendant la nuit; en Suisse romande celui de Sottens et, dans la région de Sion, le petit émetteur de Savièse; au Tessin, le nouvel émetteur de Monte Ceneri-Cima.

Beromünster arrose de jour 96 pour cent de la Suisse alémanique et rhéto-romane; certaines régions de l'Engadine et du Haut-Valais sont toutefois dans l'impossibilité de capter toutes les émissions. Pendant la nuit, Sarnen couvre presque l'ensemble de la Suisse, mais avec une qualité inférieure. Sottens et Savièse desservent ensemble 92 pour cent des régions de langue française; il existe encore quelques lacunes en Valais et dans le canton du Jura. Pendant la nuit, ces deux émetteurs atteignent pratiquement toute la Suisse romande et de vastes zones en Suisse alémanique.

De jour comme de nuit, Monte Ceneri-Cima peut être capté par 98 pour cent de la population de langue italienne. Des lacunes existent surtout de jour dans la vallée de Poschiavo et dans le val Bregaglia. Ces diverses qualités de réception entre le jour et la nuit sont dues aux lois physiques de la propagation des ondes. La portée des ondes moyennes étant notablement plus grande la nuit que le jour, les innombrables émetteurs d'ondes moyennes travaillant sur la même fréquence se perturbent considérablement les uns les autres pendant la nuit. Ainsi, il y a quelques années, seul le cinquième de la population suisse alémanique recevait pendant la nuit sans perturbations Beromünster. La qualité de réception de Sottens et de Monte Ceneri était altérée quoique dans une moindre mesure.

La conférence qui s'est tenue à Genève en 1975 a adopté un plan de répartition des ondes longues. Celui-ci n'a entraîné pour la Suisse que quelques modifications insignifiantes des fréquences; il en est en outre résulté un remplacement de Beromünster par Sarnen pendant la nuit et une réception de Sottens et de Monte Ceneri quasiment exempte de perturbations. Les PTT ont construit un émetteur d'ondes moyennes à Sarnen pour remplacer Beromünster pendant la nuit, celui-ci étant perturbé depuis des années. Il présente

l'avantage d'arroser une région plus étendue que celle que peut desservir Beromünster pendant le jour. Elle déborde les frontières du pays pour englober 15 000 kilomètres carrés à l'étranger. En revanche, les auditeurs doivent s'accommoder d'une certaine perte de qualité de réception.

Comment se présente l'avenir des ondes moyennes qui ne se prêtent pas à la stéréophonie? Le plan élaboré à Genève est applicable jusqu'à la fin de cette décennie. On espère alors faire progressivement usage de la technique à bande latérale, appelée à remplacer la radiophonie usuelle en double bande. Il sera aussi possible de doubler pratiquement le nombre des émetteurs dans une même gamme de fréquences. Le passage à cette nouvelle technique, qui utilise mieux les fréquences à disposition, suppose toutefois un nombre suffisant d'auditeurs équipés d'un récepteur adéquat.

112.2 Radiodiffusion sur ondes courtes

En leur qualité d'ondes spatiales, les ondes courtes se prêtent surtout à la diffusion sur de grandes étendues continentales et à destination des pays d'outre-mer. L'amplitude des signaux et la clarté de la diction sont déterminantes. En revanche, la qualité du son pour la musique est reléguée au second plan. Dans le monde entier, on tente d'améliorer par un accroissement de la puissance d'émission la qualité de réception dans les régions visées.

La radiodiffusion sur ondes courtes est assurée en Europe par des antennes omnidirectionnelles ainsi que par les émetteurs de Sarnen et de la Lenk. Modernisée ces dernières années, elle dispose d'une forte capacité et d'un haut niveau technique. Les autres continents sont desservis par des antennes directionnelles ou à faisceau ainsi que par les émetteurs de Schwarzenbourg et de Sottens. Au début des années cinquante, les installations de Schwarzenbourg ont contribué à la popularité du Service suisse des ondes courtes (aujourd'hui Radio Suisse Internationale). Depuis lors, cet émetteur a beaucoup perdu de son prestige, car la qualité de ses antennes et, partant, son audibilité ont passablement régressé. Le programme d'aménagement établi par les PTT en 1974/1975 prévoyait de parer à ces inconvénients croissants par la construction d'antennes modernes. Il s'agit d'un travail urgent, car les installations de Schwarzenbourg, mises en place entre 1949 et 1951, sont plus désuètes que les nouvelles installations à l'étranger. Etant donné la perte d'efficacité et la hausse des frais d'entretien, le rapport entre les coûts et la rentabilité sera bientôt intolérable.

Entre 1983 et 1985, une conférence mondiale répartira de nouveau les fréquences internationales pour les ondes courtes. Ces dernières garderont toute leur importance ces prochaines années. En 1977 la radiodiffusion par satellite a été adaptée aux dimensions des différents pays. L'usage des ondes courtes restera donc encore longtemps la seule possibilité de diffuser des programmes à partir de la Suisse vers les régions européennes éloignées et vers d'autres parties du globe.

112.3 Radiodiffusion sur ondes ultra-courtes (OUC)

Le réseau OUC comptait au départ quatre émetteurs. Le développement fut tel qu'il s'étend aujourd'hui à 202 stations et postes relais implantés à 97 endroits. La répartition par région linguistique est la suivante: Suisse alémanique et rhéto-romane 128 unités (63 %); Suisse romande 48 unités (24 %); Suisse italienne 26 unités (13 %).

Le pays compte encore environ 90 localités ou zones qui ne peuvent pas capter les émissions OUC, ou alors avec des difficultés. Il s'agit en fait de 160 000 habitants, soit 2,5 pour cent de l'ensemble de la population. Si l'on voulait combler ces lacunes pour atteindre 200 habitants par émetteur, il faudrait créer 80 nouveaux emplacements et 160 stations émettrices. Il en résulterait une nette hausse des coûts d'exploitation pour les PTT. Cette entreprise étudie actuellement quelles seraient les répercussions financières d'une extension du réseau OUC.

Les premiers essais visant à diffuser des programmes en stéréophonie remontent à la période qui a précédé la deuxième guerre mondiale. Il faut cependant attendre la fin des années cinquante, date de l'apparition massive des disques et des bandes magnétiques en stéréophonie, pour qu'un vaste public s'intéresse au système. Pour des raisons financières, celui-ci n'a été étendu à la radiodiffusion qu'en 1978, donc avec un retard considérable sur les pays avoisinants. Dans une première phase, huit émetteurs arrosent ainsi les zones à forte densité démographique, soit près de la moitié de la population suisse. Parmi les régions non encore touchées, citons le Valais, l'Oberland bernois, les Grisons, le nord du Tessin et quelques parties du Jura. Le déficit du compte radio des PTT met un frein à l'extension de la stéréophonie, mais de nouvelles étapes sont à l'étude.

La future conception de la radiodiffusion OUC fait l'objet d'opinions les plus diverses. Le DFTCE a déjà reçu plusieurs demandes de concessions pour des programmes.

Les possibilités d'accroître l'offre de programmes OUC dépendent en premier lieu des fréquences supplémentaires dont nous disposerons à l'avenir. Conformément au règlement des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications (UIT), la Suisse et ses voisins bénéficient des fréquences de radiodiffusion comprises entre 87,5 et 100 mégahertz. La convention de Darmstadt de 1971 permet à la radio un usage restreint en Europe occidentale des bandes OUC allant de 100 à 104 MHz. Mais étant donné que la France réserve provisoirement cette gamme jusqu'en 1985 aux services mobiles, l'usage de celle-ci est sensiblement limité en Suisse romande. Dans les régions italiennes proches de la frontière, une coordination parfaite des fréquences et une utilisation ordonnée de leur spectre est très difficile.

La Conférence administrative internationale des radiocommunications, tenue à Genève en 1979, a attribué toute la gamme des fréquences allant de 87,5 à 108 MHz. Elle est valable dès le 1^{er} janvier 1982, sauf pour la radiodiffusion. Les résultats servent de bases à la planification de la future attribution des fréquences. Une conférence de l'UIT a été chargée, pour la région 1, à laquelle appartient l'Europe, d'élaborer d'ici à 1983 un

nouveau plan des fréquences à caractère obligatoire. Il devrait remplacer celui qui a été préparé à Stockholm en 1961 ainsi que la convention de Darmstadt de 1971. L'entreprise des PTT étudie actuellement quels sont les moyens techniques permettant d'utiliser au mieux l'ensemble des fréquences comprises entre 87,5 et 108 MHz. En raison de l'état des travaux, il n'est guère possible d'évaluer le nombre des chaînes d'émetteurs de portée nationale ou régionale et des stations locales. Les chances d'implantation des émetteurs locaux diminuent en fonction du développement des autres postes. Aucune garantie ne peut en outre être donnée au sujet de l'utilisation future des fréquences qui seraient accordées avant la conférence de planification de 1982/83. Les attributions effectuées avant la signature des accords n'auraient qu'un caractère provisoire et ne pourraient en aucun cas préjuger le document définitif.

Le spectre des fréquences étant limité, il ne peut être étendu à volonté. Il faut donc l'utiliser avec parcimonie. Toute fréquence accordée en un endroit précis ne peut être réutilisée qu'à une certaine distance de celui-ci. La règle d'or veut qu'un émetteur soit un parasite jusqu'à une distance dix fois plus grande que son rayon utile. Lorsque ce dernier est par exemple de cinq kilomètres, la zone de perturbation s'étend sur cinquante kilomètres.

Les émissions OUC en provenance des pays voisins peuvent être captées sur le Plateau, dans le Jura et la partie méridionale du Tessin. Pour ne pas nuire à leur qualité dans ces régions, il y a lieu de réduire en conséquence les possibilités de nos propres émetteurs. Dans les Alpes, le nombre des canaux à notre disposition est nettement plus élevé.

112.4 Télévision; diffusion des programmes suisses

Dans le rapport qu'il a présenté le 22 mai 1968 au Parlement (FF 1968 I 1618), le Conseil fédéral définit les objectifs de la réorganisation de notre réseau de télévision. La Suisse comptait alors un million de concessionnaires. L'extension des trois chaînes nationales sera probablement achevée en 1981 et nous disposerons alors de 1200 émetteurs et réémetteurs; 99 pour cent de la population captera au moins une chaîne et 94 à 96 pour cent les trois programmes suisses.

La topographie particulière du pays exige une infrastructure complexe et onéreuse. Chaque réémetteur permet d'atteindre en moyenne 6000 personnes, alors que ce chiffre est de 12 000 en Allemagne et en Autriche, de 16 000 en France, de 317 000 en Belgique et même de 480 000 aux Pays-Bas. Les lois physiques régissant la diffusion des ondes ultra-courtes sont également applicables à la télévision. Là aussi, les régions montagneuses créent beaucoup plus de difficultés que celles qui sont en plaine. Dix des 385 stations émettrices déjà construites suffisent pratiquement pour quatre millions d'habitants; 375 unités desservent les Préalpes, les Alpes et le Jura. Ces chiffres montrent clairement les difficultés que pose aux PTT la diffusion de trois programmes nationaux telle qu'elle est prévue dans ledit rapport du Conseil fédéral.

Le taux des possibilités d'écoute dans l'ensemble du pays est de 99 pour cent pour la première chaîne et de 96 pour cent pour les deux autres. Il y a

actuellement 1093 émetteurs et postes relais en service, savoir 398 pour la première chaîne, 341 pour la deuxième et 354 pour la troisième. Ils se répartissent à raison de 63 pour cent dans la région alémanique et rhéto-romane, 22 pour cent en Suisse romande et 15 pour cent au Tessin. La proportion des concessionnaires permet une comparaison intéressante avec les chiffres ci-dessus: 72 pour cent se trouvent dans la première région, 24 pour cent dans la deuxième et seulement 4 pour cent dans la troisième.

A peine deux cents zones de montagne à faible densité démographique ne parviennent pas encore à capter les programmes nationaux. Etant donné que la majorité d'entre elles compte moins de deux cents habitants, la retransmission est confiée à des tiers, conformément au rapport de 1968. Un fonds collectif PTT-SSR prend en charge les investissements, jusqu'à concurrence de 95 pour cent, selon la situation financière de l'organisme responsable.

112.5 Télévision; réception de programmes étrangers

De vastes régions ayant une situation géographique favorable peuvent capter directement des émetteurs étrangers. Cet avantage résulte du fait que nos voisins doivent assurer une diffusion assez puissante. Les limites de ces régions sont fortuites et dépendent d'obstacles topographiques ou de perturbations causées par les autres émetteurs. Le plan des ondes élaboré à Stockholm repose sur le principe de réseaux nationaux. Il n'offre une protection que dans le pays d'origine. La qualité de réception d'un poste étranger varie donc passablement d'un endroit à l'autre. Ces facteurs et notamment le désir de la population de pouvoir suivre sur l'écran des programmes de plusieurs pays ont conduit à la mise en place d'antennes collectives.

Lors des débuts de la télévision, les abonnés recevaient les émissions à l'aide d'antennes de toit. L'extension de ce moyen de communication a provoqué dans les villes et les villages une prolifération de dispositifs conducteurs (forêt d'antennes), qui non seulement enlaidissaient sérieusement l'aspect du lieu, mais encore posaient des problèmes techniques. Le droit public s'empara de l'affaire et de nombreuses localités édictèrent des prescriptions sur la pose des antennes. Ce fut également une raison pour laquelle les grandes agglomérations firent construire plusieurs installations collectives.

Sise à un endroit opportun, l'antenne collective capte les programmes de radio et de télévision transmis par ondes hertziennes, puis elle les distribue par câble à plusieurs usagers. Le réseau de câbles n'est plus limité à quelques appartements d'un immeuble. Il s'étend maintenant à plusieurs bâtiments, à tout un quartier, voire à une ville ou à une région entière.

Voici les principaux avantages des antennes collectives:

- Choix de programmes plus vaste.
- Signaux non perturbés pour tous ceux qui sont raccordés (bon emplacement et technique de captage optimale).
- Faibles coûts pour chacun des participants, qui bénéficient tous du même choix de programmes et de la même qualité d'image.
- Sauvegarde de l'aspect esthétique des localités (disparition des forêts d'antennes).

Le réseau suisse de télévision a atteint un stade permettant de connaître l'ensemble des besoins en matière de fréquences. Sur le Plateau ainsi que dans le Jura et les Préalpes, tous les canaux sont occupés. En revanche, dans les zones montagneuses isolées en raison de la topographie on dispose encore parfois de trois unités qui permettent de diffuser par faisceau hertzien des programmes étrangers au moyen d'un réémetteur privé. S'inspirant du rapport du Conseil fédéral de 1968, les PTT ont dès lors entrepris en 1978 de délivrer des concessions pour de telles installations privées (dans la mesure où il reste des canaux libres), notamment en vue de transmettre des émissions télévisées venant de l'étranger. Cette diffusion sans fil de programmes étrangers dans les régions de montagne a suscité un grand intérêt. Plusieurs réémetteurs privés fonctionnent déjà.

Les objectifs définis par le Conseil fédéral en 1968 au sujet de l'extension de la télévision suisse seront bientôt atteints. Le réseau terrestre conventionnel continuera à jouer un rôle important. Même la télévision par satellite ne pourra pas la supplanter, ne serait-ce que par ce qu'il offre une grande sécurité notamment en période de crise. De nouvelles techniques destinées à mieux utiliser les signaux vidéo sont à l'essai; quelques-unes sont déjà appliquées.

113 Réseau de distribution par câble

En raison de sa configuration topographique, la Suisse est un pays prédestiné à la retransmission par câble. En effet, les ondes hertziennes rencontrent trop d'obstacles. Il convient toutefois de faire une distinction entre les antennes collectives et la radiodiffusion ou la télévision par câble.

Sur le plan technique, la radiodiffusion par câble se distingue de la radio ou de la télévision sans fil par le fait que les sons et les images transformés en signaux électriques ne sont pas diffusés dans l'espace sous forme d'ondes électromagnétiques. Ces signaux sont acheminés par un conducteur et, partant, leur portée ne saurait être supérieure à l'étendue du réseau. Le réseau de câble est un système de communication en circuit fermé. Les manuels font une distinction approximative entre les antennes collectives ou les réseaux de distribution à domicile, simples et plus étendus, qui relient à une seule antenne tous les récepteurs d'une maison ou de plusieurs bâtiments contigus (voir Uli Sigg, *Öffentlichrechtliche Probleme des Drahtfernsehens*, Zürich 1976, p. 3 ss). D'autre part, nous trouvons les grandes antennes centrales qui desservent des quartiers, des communes et même des régions.

Le réseau n'est pas seulement destiné à la retransmission; il sert en effet également à distribuer des programmes conçus uniquement pour lui. Mais ce n'est pas tout: comparativement à la diffusion sans fil, les câbles se distinguent par leur grande capacité de transmission. Ils garantissent une excellente qualité malgré la diffusion simultanée de multiples programmes de radio et de télévision. Cela étant, ils servent aussi de canal de réponse et à la communication bidirectionnelle ou duplex. La capacité peut être accrue de façon considérable lorsque les câbles coaxiaux actuels sont remplacés par des conducteurs en fibre de verre conjuguée avec la technologie du laser. Le conducteur n'est alors

plus en métal, mais en verre. Il ne sert plus de vecteur à un courant à haute fréquence, mais à des rayons laser.

Le réseau de distribution par câbles aura également un rôle important à jouer dans le cadre de la télévision par satellite. Les installations destinées à capter les signaux venant de l'espace seront relativement chères pour chaque ménage. En outre, elles ne garantiront pas une qualité satisfaisante et enlaidiront le paysage. Il est préférable de construire des installations collectives, certes plus onéreuses, mais qui remédient en partie à ces inconvénients.

La capacité du réseau de câbles déjà importante permettra d'adopter de nouvelles formes de communications telles que la télévision à péage, dite à l'abonnement, qui sont sur le point de devenir des réalités. Il serait ainsi immédiatement possible d'utiliser la télévision par câble pour atteindre le service d'appel des PTT, par exemple pour connaître l'heure exacte ou les prévisions météorologiques. La transmission de textes par câble repose sur le même procédé. A l'aide d'un clavier spécial, l'opérateur peut faire apparaître sur l'écran un texte qui contient toutes sortes d'informations, mais en nombre limité.

Jusqu'à ce jour, les PTT ont délivré 1632 concessions pour des antennes collectives, soit 1316 à des particuliers et 316 à des collectivités publiques. Lorsque ce réseau sera achevé, il comptera 1,1 million d'abonnés.

114 Radio-télévision transmise par satellite

La possibilité de transmettre par satellite des programmes de radio ou de télévision n'est pas entièrement nouvelle. Le premier satellite de télécommunication est entré en service il y a déjà quinze ans.

Depuis lors, d'autres ont été mis sur orbite et ils relient une série de stations au sol. Ces dernières sont équipées d'antennes paraboliques, coûteuses, dont le diamètre mesure entre dix et trente mètres.

Les satellites permettant de capter directement les programmes, leur avènement suscite un grand intérêt. Le plan de radiodiffusion par satellite, de Genève (1977), accorde à chaque pays cinq canaux dans la bande de 27 MHz. Il est entré en vigueur en 1979. Un canal assure la diffusion soit d'un programme de télévision, soit de douze à seize programmes radiophoniques.

La Suisse doit dire si elle veut faire usage de ces nouvelles possibilités et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Etant donné que les canaux sont attribués à des Etats, la décision revêt un caractère éminemment politique. Pour l'instant, nous ne pouvons donner à ce sujet que les quelques indications suivantes, qui ont toutes un caractère provisoire:

- Selon le plan susmentionné, la radio-télévision par satellite est destinée à la diffusion de programmes à l'échelon national.
- Dans la majeure partie du pays, la réception des émissions transmises de l'étranger par satellite sera de bonne qualité.
- Il est probable que le captage des programmes en provenance de pays non limitrophes sera passablement perturbé par d'autres émissions venant de

satellites. Même si au début la réception est possible moyennant la mise en œuvre de moyens importants; sa qualité pourrait diminuer par la suite, à mesure que de nouveaux satellites seront mis sur orbite.

- La qualité de réception des programmes suisses diffusés à l'étranger par satellite peut pâtir des mêmes phénomènes.
- Les autres pays ne doivent tolérer sur leur territoire que l'empiètement des émissions inévitables du point de vue technique; toutefois ils ne sont pas tenus de protéger ces transmissions par satellite. Ils peuvent accorder les mêmes fréquences à leurs propres services terrestres.
- Dans la plupart des cas, le captage de programmes nationaux et étrangers entraîne des installations plus onéreuses que celles qui sont nécessaires aux émissions suisses uniquement.
- Les normes techniques applicables à la retransmission d'images sont amplement définies. Cependant, la propagation du son de la TV et des programmes radiophoniques fournit encore matière à des études et à des discussions. Parviendra-t-on en Europe à trouver un terrain d'entente à ce sujet? Rien ne permet encore de répondre à cette question.
- Un système de radio-télévision par satellite à toute épreuve devrait comprendre notamment deux engins sur orbite (l'un en service, l'autre en réserve), un troisième encore au sol, un émetteur terrestre pour la diffusion des programmes vers l'espace et une station au sol pour diriger et contrôler les satellites.
- Les satellites en question peuvent transmettre des programmes de télévision et radiophoniques ainsi que d'autres informations destinées à un grand nombre d'intéressés largement disséminés. Il peut s'agir d'informations codées à l'intention d'un public déterminé et qui paie ce service.
- Au nord d'une ligne qui relierait Genève à Saint-Gall par Vevey et Fribourg, les émissions des satellites suisses et des pays voisins seraient captées pratiquement partout. L'arrosage atteindrait 99,6 à 99,9 pour cent de la population des Préalpes. Dans les Alpes, le taux serait encore de 92 à 97 pour cent.
- Les attributions de la Confédération pour la construction, l'exploitation des satellites et pour l'octroi des concessions ainsi que sa responsabilité incessible à l'égard des autres Etats et de l'Union internationale des télécommunications sont sans équivoque.
- Selon ses propres indications, l'entreprise des PTT serait en mesure de mettre en œuvre et d'exploiter un système de radio-télévision par satellite ainsi que de diffuser des programmes à titre de prestations de service public. Elle pourrait aussi effectuer ces travaux aux frais d'un ou de plusieurs organismes de programmes.
- Cela étant, le problème de la responsabilité serait facilement résolu et l'utilisation des canaux attribués à la Suisse pourrait se faire avec une certaine souplesse. Nous pensons par exemple à l'octroi de canaux à divers organismes et d'un canal aux diffuseurs financièrement faibles, mais qui auraient le droit de l'occuper à tour de rôle pendant un certain laps de temps.
- Si une concession technique était octroyée, il faudrait régler de très épineux problèmes qui se posent en relation avec le droit de l'espace (cession à un organisme privé d'un droit de jouissance sur l'espace, dont l'Etat dispose)

ainsi que ceux qui résultent des traités et conventions internationaux régissant les télécommunications. L'entreprise des PTT devrait donc prendre toutes les mesures propres à garantir que les engagements contractés par la Suisse seraient respectés pendant toute la durée de fonctionnement du système. Elle serait pour le moins tenue d'assurer le guidage du satellite si un concessionnaire ne parvenait plus à tenir ses engagements.

- Du point de vue de la politique des médias, on ne saurait considérer séparément la radio-télévision par satellite, par réseau terrestre et par câble. Il s'agit de divers moyens qui en partie se font concurrence et en partie se complètent. Il ne faut pas non plus négliger les problèmes posés par l'information du public en cas de crise, de catastrophe, ou de guerre.
- Le financement fera l'objet d'une attention particulière, car un système suisse de diffusion par satellite entraînerait pour trois canaux des frais annuels aussi élevés que pour l'actuel réseau terrestre de télévision, qui permet à une majeure partie de la population (96 à 98 %) de recevoir trois programmes.

115 **Autres formes de télécommunication**

Chacun sait ce que sont la radio et la télévision. Leurs programmes sont créés, annoncés et diffusés par un organisme ad hoc. Mais il existe d'autres et déjà d'autres possibilités d'utiliser les appareils. L'article constitutionnel envisagé doit-il par exemple traiter également des jeux à la télévision, avec lesquels les enfants peuvent «faire la petite guerre» ou exercer leur habileté? Faut-il considérer un journal comme une forme de télévision lorsqu'il apparaît sur l'écran au lieu d'être distribué par le facteur?

Ces deux questions et d'autres mots-clés tels que télévision par câble ou par satellite, vidéotexte et communication bidirectionnelle montrent que les médias subissent une transformation radicale, phénomène qui se fait de plus en plus sentir.

Grâce à cette évolution, l'auditeur et le téléspectateur bénéficient d'un choix plus vaste et peuvent davantage faire œuvre de création. Ils disposent en effet d'appareils tels que les enregistreurs, les tables de lecture de disques ou les magnétoscopes. Les voies et surtout les capacités de diffusion se sont multipliées, car les ondes hertziennes sont secondées par un réseau de câbles. Ainsi, nous disposons tout-à-coup d'un nombre notablement accru de canaux. L'utilisation de conducteurs en fibre de verre au lieu de câbles en cuivre accroîtra considérablement la capacité de transmission des réseaux et facilitera surtout la mise en place de canaux de retour. Une nouvelle voie d'acheminement est offerte par les satellites qui arroseront de vastes régions dans plusieurs pays et dont les émissions seront captées directement par le particulier. Enfin, le raccordement du téléphone à l'appareil de télévision permet toutes sortes de combinaisons, parmi lesquelles il y a lieu de citer le vidéotexte, qui est encore à l'essai. La gamme des opérations à distance va de l'achat sans numéraire au diagnostic établi par le médecin.

La communication électronique de textes marque une nouvelle phase de l'évolution des médias. L'écran de télévision ne sert plus seulement à reproduire

des images photographiques ou des films, mais encore des textes et des graphiques qui ne sont pas forcément enregistrés par une caméra, mais qui sont transmis spontanément par des impulsions électroniques (procédé digital).

Dans le cas du texte transmis sur un écran de télévision (télétexte), les signes alpha-numériques sont superposés au signal normal au moyen des interlignes. Grâce à un décodeur, ils sont ensuite formalisés sur l'écran. Le système, qui est unidirectionnel, permet de choisir parmi une centaine de pages. La SSR a l'intention d'effectuer très prochainement des essais d'information télévisée. Le texte peut être transmis sur écran au moyen du téléphone (vidéotexte ou télélet). Il est enregistré par exemple avec des schémas dans une mémoire électronique. Il s'agit d'une interaction, car chaque usager peut consulter à volonté n'importe quelle mémoire et enregistrer lui-même des données. Les textes et les annonces sont aussi échangés entre l'un ou l'autre des participants. Ce mode de transmission a un grand champ d'application. Il intéresse aussi bien la collectivité que l'individu.

Les réseaux de câbles offrent des possibilités d'utilisation à la fois particulières et simples. En effet, un clavier spécial suffit pour faire apparaître n'importe quel texte sur l'écran. Un autre procédé est envisagé: la transmission de facsimilés, de journaux et de périodiques. Le transport effectif d'un document est remplacé par l'acheminement électronique de ce qui est imprimé.

Lorsque ce mode de communication est combiné avec une imprimante, c'est-à-dire avec une machine qui reproduit sur le papier les textes apparaissant sur l'écran, les avantages des média électroniques (rapidité) s'allient à ceux de la presse écrite (tangibilité, possibilité de feuilleter, conservation, grand tirage). Il en résulte surtout un amalgame des différences existant à l'origine entre l'information écrite et la radio-télévision.

Une quatrième application influence de manière décisive l'essor de la télévision, à savoir son utilisation de concert avec le traitement électronique des données (télématique). C'est à partir de ce couplage que fonctionne par exemple le vidéotexte. De surplus, la télématique permet d'appeler de manière sélective les données et informations mémorisées. Elle donne l'accès à chaque information et permet la communication bidirectionnelle. Hormis le vidéotexte, les premières applications de la télématique sont les jeux télévisés à domicile (vidéogames) et les nouveaux appareils (magnétoscopes, caméras de télévision).

Tous ces progrès ont donné un sens nouveau aux notions traditionnelles de radio et de télévision. C'est la raison pour laquelle on parle parfois de nouveaux média, mais il s'agit en réalité de nouvelles techniques. Jusqu'à maintenant, la capacité de transmission ne permettait qu'un nombre restreint de réalisateurs. Une émission ne pouvait être entendue ou vue qu'au moment même de sa diffusion. Le public avait peu d'influence sur la conception des programmes.

Grâce aux moyens modernes de transmission tels que les réseaux de distribution par câbles, la radio-télévision directe par satellite et le téléphone, il est possible à l'auditeur ou au téléspectateur de choisir librement des informations, de les combiner à volonté ou même d'en créer à l'aide d'appareils

d'enregistrement et, éventuellement, du traitement électronique des données. Il n'existe plus de frontière distincte entre les programmes et les simples services d'intérêt public, les offres de prestations, la communication de masse ou individuelle, les média électroniques ou la presse écrite. Tous ces éléments s'imbriquent les uns dans les autres.

116 Emetteurs périphériques: situation actuelle, développement et problèmes

Les émetteurs de radiodiffusion dont les programmes ne sont pas captés uniquement dans le pays d'implantation ne représentent pas du tout un phénomène nouveau. Ils sont aussi vieux que la radio ou la télévision. Les ondes ne connaissent aucune frontière. Les discussions qui ont lieu tant en Suisse qu'à l'étranger ne sont pas forcément suscitées par le fait que les stations diffusent des programmes au-delà des frontières. Elles critiquent plutôt les émetteurs qui conçoivent leurs programmes entièrement ou partiellement à l'intention d'autres pays. L'avènement de la radiodiffusion par satellite va encore accroître cette tendance.

Les émissions destinées à un public supranational ou international posent des problèmes pour diverses raisons. Elles soulèvent des doutes sur le plan juridique lorsque l'émetteur sis en territoire étranger a été construit uniquement dans le dessein d'éluder la législation du pays arrosé. Ces entreprises parviennent en fin de compte à vider de sa substance l'ordre juridique d'un Etat. Les doutes surgissent lorsqu'un de ces émetteurs est basé sur un mode de financement bénéficiant d'une suprématie commerciale par rapport à l'organisme national de diffusion. C'est généralement le cas lorsque l'émetteur sis à l'étranger est financé par le produit de la publicité, alors que l'organisme national doit se contenter surtout des taxes de concession. L'offre qui ne dépend que de la publicité peut à la rigueur entraîner un exode du produit de celle-ci, ce qui cause un préjudice aux organismes de radiodiffusion et à la presse du pays. Une station de radio financièrement forte peut donc évincer des entreprises suisses, notamment lorsqu'elle est en mesure de payer des sommes importantes pour des films, des reportages sur des manifestations internationales telles que des rencontres sportives. Elle s'octroie ainsi l'exclusivité. Pour la même raison, elle pourrait aussi bénéficier d'avantages sur le marché de l'emploi.

Ce genre de politique pourrait déboucher sur une aggravation du vaste effort publicitaire qui est consenti par les entreprises suisses spécialisées et qui est inspiré de considérations touchant l'Etat et la vie culturelle. Il pourrait en résulter un danger latent pour la solidité de nos structures. Toute abolition de l'information relative au pays pourrait, lorsque l'on songe à l'importance de nos média dans ce domaine, nuire au fonctionnement de la démocratie. Le fait de réduire peu à peu, tant en qualité qu'en quantité, les indications sur les particularités sociales, politiques et culturelles de notre pays ébranlerait notre volonté de faire preuve de compréhension pour autrui, ce qui impliquerait aussi une information sur lui.

Les émetteurs périphériques peuvent aussi nuire aux relations extérieures d'un pays. Les difficultés sont inévitables lorsque les émissions s'en prennent aux affaires relevant de la politique interne de l'autre Etat ou lorsque les programmes ne correspondent pas à sa conception des média.

La législation nationale ne permet pas de résoudre les problèmes posés, ou ne permet de le faire que dans une mesure restreinte. En effet, en raison de leur nature, ils relèvent plutôt du droit international, lequel, à l'exception du droit d'auteur et d'interprète, ne se traduit que par une réglementation des problèmes techniques. Il y a lieu de citer ici la Convention internationale des télécommunications et le Règlement international de la radiocommunication. Les deux documents, qui seront examinés plus amplement dans le présent message, ont les mêmes buts, savoir l'attribution des fréquences et la suppression des parasites.

Le manque d'accords au sujet des programmes ne saurait être imputé au fait que ces aspects n'ont pas fait l'objet de négociations. Les questions relevant de l'information et de la politique des média ont en revanche occupé une place toujours plus importante ces dernières années dans les débats des organisations internationales et lors des conférences. Nous pensons surtout à l'ONU et à ses organisations spécialisées telles que l'UNESCO, au Conseil de l'Europe ainsi qu'à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), y compris ses délégations. Nous distinguons alors deux niveaux. Il y a d'une part les problèmes suscités par les rapports nord-sud et, d'autre part, la tension est-ouest. Les pays en voie de développement font remarquer à ce propos que le monde extérieur, tout comme leurs propres citoyens, sont tributaires de l'information fournie par des tiers, c'est-à-dire par des anciens pays colonisateurs et leurs agences. Cette constatation, justifiée en soi, a conduit ces pays à réclamer des agences de presse propres. Les pays du tiers monde appliquent en outre le principe, non acceptable pour le monde occidental, de la responsabilité de l'Etat à l'égard de ses média dans leurs rapports internationaux. Pour des raisons idéologiques, les pays communistes se rallient aussi à cette thèse. Les Etats démocratiques, tels que nous les connaissons en occident, défendent en revanche avec ténacité la liberté dans l'échange d'informations.

Ces divergences entre l'est et l'ouest risquent de subsister, car elles résultent de principes ancrés dans une conception différente de l'Etat et de la société. L'idéologie en la matière est un élément essentiel de chacun des systèmes. Cela étant, un rapprochement ou une solution du problème présenté par programmes diffusés par-dessus les frontières ne sont guère imaginables. Il faudrait à la rigueur ouvrir des négociations entre le bloc communiste et les Etats démocratiques. D'autre part, on ne saurait négliger totalement l'idée d'une réglementation internationale. Etant donné les opinions probablement inconciliables entre l'est et l'ouest au sujet de la politique des média, il faut d'abord s'efforcer, au sein du Conseil de l'Europe, de parvenir à un accord avec les pays démocratiques qui suivent la même ligne que nous. Il serait également inadmissible de conclure un tel traité avec l'arrière-pensée de vouloir empêcher la diffusion de tout ce qui nous semble impopulaire en matière de culture et de doctrine.

Il s'agirait plutôt de créer les conditions ouvrant la voie à un libre échange de ces informations, sans pour autant freiner ou même interdire la transmission de communiqués nationaux.

Le perfectionnement technique de la radio et de la télévision influence toujours plus les autres média. L'apparition de l'électronique dans le domaine de la presse et l'essor de la vidéo dans la production de films sont des exemples d'une révolution technique qui devrait modifier quelques média et les rapports qu'ils ont entre eux, tant qualitativement que quantitativement. Ce rapprochement efface les différences et les notions particulières. Les nuances qui caractérisent les divers phénomènes s'estompent.

Cette mutation doit être considérée de manière globale. La création de mesures dans le domaine des média présuppose des bases solides qui permettent une appréciation unilatérale ou au contraire distincte des problèmes. Cela étant, la commission d'experts «Droit sur la presse/aide à la presse» (commission Huber) a procédé à une analyse logique de la situation. Au sujet des relations entre la radiodiffusion et les autres média, elle préconise dans son rapport de 1975: «Si l'on veut voir s'instaurer, dans le domaine de la communication moderne, un régime satisfaisant, qui réponde à la longue au moins à des exigences sévères d'ordre politique, on doit reconnaître qu'il est absolument indispensable de mettre sur pied une conception d'ensemble qui soit nette, qui réponde à une claire vision des buts à atteindre et qui soit en tout point réaliste. Si l'on y renonce, on court le risque que les choses évoluent d'une manière plus ou moins fortuite, en tout cas trop largement dépendante d'éléments particuliers, de nature politique et économique. Donner suite à des vœux exprimés par les uns ou par les autres, obéir purement et simplement aux changements qui se produisent sur le plan de la technique ou sur celui de l'économie, ce n'est pas, ici comme dans d'autres domaines, pratiquer une politique digne de ce nom. Pour arriver à une conception d'ensemble, il importe d'examiner très attentivement les facteurs en jeu et, d'une façon générale, de revoir et de compléter les fondements des décisions politiques» (Rapport du 1^{er} mai 1975 de la commission d'experts chargée de préparer la révision de l'article 55 cst., page 48).

A la suite de la proposition faite par la commission Huber, le Conseil fédéral a décidé, en 1978, de créer une commission d'experts chargée d'élaborer une conception globale des média. Par décision du 23 août 1978, le Département fédéral de justice et police a confié à cet organisme – présidé par M. Hans W. Kopp – la mission correspondante.

Les raisons qui ont incité le Conseil fédéral à franchir ce pas sont surtout d'ordre social. Etant donné l'importance des média pour chaque individu, les groupes, la société et l'Etat d'une part, l'influence interdisciplinaire et le développement technique d'autre part, il n'a pas été possible d'assumer la responsabilité de la réglementation ou de la réforme de secteurs distincts. Les média électroniques, c'est-à-dire la radio et la télévision dans leur forme actuelle ou future, doivent être envisagés comme une partie d'un tout et adaptés en conséquence.

12 Situation juridique

121 Compétence de la Confédération en matière de radio-télévision

Le droit appliqué jusqu'à ce jour donne à la Confédération, selon l'article 36 *est.*, 1^{er} alinéa, la compétence de régir les secteurs techniques de la radio et de la télévision. L'article premier de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (LFTT) est concrétisé par le fait que les installations de n'importe quelle nature servant à la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images ou de sons sont en principe de la compétence des PTT.

La question de savoir si la Confédération a le droit de régler non seulement les problèmes techniques, mais encore le service des programmes, fait en revanche l'objet de vives controverses. La doctrine veut qu'elle n'ait pas cette compétence et selon l'article 3 *est.*, les cantons sont souverains en la matière (voir spécialement Hans Huber: *Gutachten über Radio und Fernsehen*, Berne 1967, p. 10 *ss.*). Par conséquent, toutes les dispositions de la concession SSR et de l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble (RS 784.401) qui ne s'appliquent pas à des questions techniques seraient douteuses du point de vue juridique.

Conformément aux ATF 97 I 73, 98 Ia 73 et notamment 104 Ib 239, le Tribunal fédéral est plutôt d'avis que la Confédération a le droit d'intervenir non seulement sur le plan technique, mais encore dans le domaine des programmes. Dans son arrêt du 17 octobre 1980, il a confirmé cette pratique, mais l'exposé écrit des motifs fait encore défaut.

Le Conseil fédéral s'est fondé sur la compétence générale de la Confédération pour insérer dans la concession SSR des dispositions se rapportant aux programmes et pour édicter l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble; il est en outre partisan d'une vaste compétence. En ce qui concerne la base juridique de la concession SSR, il y a lieu de consulter le rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 1953 à l'Assemblée fédérale concernant le statut du service suisse de radiodiffusion (FF 1953 I 17).

122 Droit relatif au secteur technique de la radio-télévision

Ce droit régit les aspects techniques de la radio et de la télévision. Il s'applique à toutes les installations terrestres de télécommunication.

Compte tenu de la teneur de l'article 36 *est.*, 1^{er} alinéa («Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral»), on peut se demander si le monopole suisse des télécommunications s'applique aussi aux activités dans l'espace, notamment à l'exploitation d'un satellite de radio/télévision. Nous pouvons répondre par l'affirmative. L'expression «dans toute la Suisse» n'exclut pas l'application du monopole à l'espace. Elle figurait déjà dans la constitution de 1848 et soulignait le fait que toutes les attributions des cantons dans le domaine postal avaient été supprimées. A l'époque, le satellite était au mieux un objet de science fiction. En outre, l'article VII de la convention sur les satellites stipule que ceux-ci sont placés sous la souveraineté de l'Etat dans lequel ils sont enregistrés. Cela étant, on peut affirmer que la Confédération est compétente pour tous les satellites de radio/télévision enregistrés en Suisse.

En vertu de l'article 3 LFTT, la Confédération peut, par le biais de concessions, transmettre son droit exclusif à des tiers. En l'occurrence, l'article 16 de l'ordonnance (1) relative à la LFTT précise qu'il n'existe pas d'obligation d'accorder une concession. Il est toutefois précisé que si des prescriptions générales ont été émises pour certains genres de concessions, celles-ci seront accordées dans les limites des possibilités techniques à tout requérant satisfaisant aux conditions.

L'ordonnance 1 énumère trois sortes de concessions: pour la transmission privée des correspondances (art. 24 ss), pour les installations réceptrices de radio et de télévision (art. 50 ss) et pour les installateurs et les démonstrateurs (art. 82 ss). Il n'existe en revanche aucun genre particulier de concession pour la diffusion publique de programmes radio/télévision. Par conséquent, la restriction figurant à l'article 16 de l'ordonnance 1 au sujet de la diffusion publique n'est pas applicable. Le droit relatif aux télécommunications n'impose dès lors aucune obligation d'octroyer une concession.

Les conditions qui doivent être remplies pour permettre l'attribution d'une concession technique en vue de la diffusion de programmes radiodiffusés et les obligations qu'impose cette activité sont définies à l'article 18, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance 1. Il y est dit que les installations émettrices électriques ou radio-électriques ne doivent pas causer de préjudice aux autres dispositifs semblables qui sont déjà en service. Le second alinéa du même article exige en outre que les accords internationaux soient respectés (v. ch. 124). L'article 17 précise que la concession ne confère pas le droit d'utiliser la propriété d'autrui, qu'elle soit mobilière ou immobilière, intellectuelle ou industrielle, publique ou privée. L'article 19 ne confère aucun droit exclusif au concessionnaire. L'article 20 l'oblige à garder le secret sur les correspondances venant de l'extérieur et l'article 21 régit les taxes. L'article 22 impose l'incessibilité de la concession, alors que l'article 23 définit sa durée et son extinction.

Le droit relatif aux problèmes techniques n'aborde pas certaines situations. Il ne fournit aucune réponse à la question importante à tous les niveaux de savoir qui est autorisé à choisir les programmes destinés à être diffusés par le réseau de câbles ou quelle doit être la teneur politique, économique, culturelle et divertissante des émissions captées par le public. Selon les normes actuelles, la décision est laissée au titulaire de la concession technique, qui dans la plupart des cas n'est pas légitimé par la société mais qui dispose d'une infrastructure technique. La question devra être reprise sérieusement lors de la mise en vigueur des modalités d'application.

123 Ordonnance sur la radiodiffusion par câble

L'apparition des réseaux de distribution par câbles, au début des années soixante-dix, a soudain incité plusieurs particuliers à créer leurs propres programmes. L'ordonnance sur la radiodiffusion par câble a été édictée en 1977, après quelques essais dûment autorisés. Sa validité expire le 30 juin 1981. Deux douzaines d'essais ont eu lieu depuis sa mise en vigueur et presque tous se rapportaient à la télévision par câble.

Elle a surtout pour but de régir la diffusion à titre d'essai des programmes radio/télévision que les propriétaires d'un dispositif de transmission par câble réalisent ou font établir spécialement pour leur compte. Elle les désigne par «programmes particuliers locaux radiophoniques et télévisés». Nous trouvons d'autre part les programmes nationaux ou plus exactement «des régions linguistiques» qui sont émis par la SSR. Le droit suisse en la matière ne connaît aucune autre conception des programmes.

A l'article 6, l'ordonnance définit plus en détail les programmes particuliers locaux. Ils doivent surtout contribuer à la formation de l'opinion sur les questions touchant la communauté locale, aider à mieux comprendre les aspirations de la collectivité et servir les intérêts de la vie culturelle de l'endroit. Un tiers au moins de la durée hebdomadaire du programme doit être consacrée à ces tâches. Celui-ci reflétera en outre équitablement la diversité des événements et des opinions.

Ces exigences sont, il est vrai, accompagnées d'une prescription quelque peu générale. Il y a lieu en effet de choisir une organisation appropriée, qui garantisse leur respect (art. 7). Elle permet alors de tenir compte des désirs et suggestions de la population de la région recevant les émissions. Elle n'a en revanche aucun droit de réaliser un programme ni de diffuser ses propres émissions. Néanmoins, il importe de tenir compte des desiderata et des suggestions des habitants de la zone arrosée.

Le financement peut servir à influencer de manière décisive sur les programmes. L'ordonnance prescrit à ce sujet qu'ils ne doivent pas subir d'influence unilatérale (art. 8). La publicité directe ou indirecte, le financement d'émissions par une entreprise ayant un but économique et la vente de temps d'émission sont interdits. Selon l'article 2, les programmes locaux ne peuvent en outre pas être diffusés par ondes hertziennes (sans fil). L'autorisation de diffuser des programmes locaux n'est remise qu'à titre d'essai. Elle complète la concession des PTT relative à l'exploitation d'une antenne collective (art. 3). Durant la procédure obligatoire d'octroi, les personnes en cause et les milieux intéressés doivent être entendus (art. 11).

124 Droit international des télécommunications

L'Union internationale des télécommunications (UIT) compte 154 Etats membres qui se sont fixés pour objectifs de collaborer, d'encourager les télécommunications sur le plan économique et de coordonner leurs efforts. L'UIT doit notamment s'occuper des affaires ci-après :

- Attribuer et enregistrer les gammes de fréquences
- Eliminer les perturbations entre les stations émettrices de pays différents
- Améliorer l'utilisation de l'éventail des fréquences
- Contribuer à l'essor des télécommunications dans les pays en voie de développement
- Elaborer des règlements, recommandations et rapports en matière de télécommunication et procéder à des études à ce sujet.

Les relations juridiques entre les Etats membres sont régies par la Convention internationale des télécommunications et par ses prescriptions d'exécution, c'est-à-dire le Règlement des radiocommunications. Ces documents sont signés et ratifiés par les 154 pays faisant partie de l'UIT. Chaque Etat s'engage ainsi à respecter les dispositions techniques et à assumer la responsabilité pour toutes les émissions en provenance de son territoire. La convention et le règlement obligent les cosignataires à coordonner les fréquences avec les administrations responsables pour toutes les émissions diffusées à partir de leur territoire et par satellite, lorsqu'elles pourraient perturber les services sans fil des autres pays. La convention s'applique à la composition de l'UIT, à son objectif et à son mode de travail. Ces clauses portent sur les domaines suivants:

- Utilisation de l'éventail des fréquences par les diverses stations
- Coordination de l'occupation des fréquences
- Procédure en cas de perturbations
- Exigences techniques minimales imposées aux moyens de diffusion
- Sécurité et exploitation.

En principe, aucun émetteur terrestre ou satellite ne devrait être mis en service avant que la procédure de coordination n'ait eu lieu, procédure au cours de laquelle il faut tenir compte de la distance utile et de la zone de perturbation. Les Etats participants ne peuvent s'écarter des prescriptions, à moins de fournir la garantie que la zone de brouillage ne gêne personne. L'usage à des fins militaires n'est pas soumis à la coordination.

L'article 35 de la convention prescrit que toutes les stations, quel que soit leur objet, doivent être établies et exploitées de manière à ne pas causer de brouillages nuisibles aux communications des autres Etats membres. Selon le chiffre 423 du règlement international, la puissance des stations de radiodiffusion (excepté dans la bande des ondes courtes) ne doit pas dépasser la valeur nécessaire pour assurer économiquement un service national de bonne qualité à l'intérieur des frontières du pays considéré. Aux termes du chiffre 725, aucune station d'émission ne peut être établie ou exploitée par un particulier, ou par une entreprise quelconque, sans une licence délivrée par le gouvernement du pays dont relève la station en question. Les émetteurs dont toutes les caractéristiques correspondent à un accord ou à un plan ratifié ne doivent plus être coordonnés. Ils seront simplement notifiés à l'IFRB (International Frequency Registration Board), qui est un organe de l'UIT.

Une utilisation judicieuse du régime des ondes ne peut être assurée que par une réglementation internationale. Cela suppose en Suisse et à l'étranger un énorme effort de planification et de coordination. En raison de leur monopole en matière de télécommunications, les entreprises des PTT ont le devoir, dans l'intérêt de la collectivité et pour maintenir un bon ordre dans la radiodiffusion, de garantir une diffusion bien régie et libre de parasites. Ne serait-ce qu'en raison de sa faible superficie, la Suisse est contrainte de respecter strictement la réglementation européenne. Pour des raisons techniques de diffusion, les émetteurs étrangers couvrent de vastes régions du pays. Cet empiètement par-dessus les frontières est naturellement aussi le fait des émissions en provenance de Suisse. On ne saurait parer à de tels empiètements que moyennant des dépenses disproportionnées. Aussi doit-on coordonner minu-

tiusement les fréquences des différents émetteurs si l'on veut éviter toute perturbation.

Parallèlement aux conventions de caractère général, on a conclu en 1977 à Genève un accord sur les satellites de télécommunication (actes finals) mis en vigueur le 1^{er} janvier 1979 pour une durée de quinze ans. Par la définition de critères techniques et une procédure de coordination correspondante, cet accord règle l'utilisation commune des bandes de fréquences comprises entre 11,7 et 12,5 GHz dans la région 1 (Europe et Afrique), et entre 11,7 et 12,2 GHz dans les régions 2 (Amérique du nord et du sud) et 3 (reste du monde). Il s'agit en l'occurrence d'appliquer les mêmes droits aux installations terrestres et aux satellites. Alors que des plans complets ont déjà été convenus en 1977 pour les régions 1 et 3, la planification de la radio-télévision par satellite dans la région 2 doit faire l'objet d'une conférence au mois de juin 1983. Dans la région 1, les services ci-après utilisent la bande de fréquences 11,7 - 12,5 GHz:

1. Services terrestres fixes et mobiles (p. ex. radio de la police)
2. Télévision terrestre
3. Radio-télévision par satellite.

La bande est déjà utilisée au niveau terrestre et les satellites permettant la réception directe en Europe sont prévus pour 1984-1986. En raison de l'usage coordonné de la bande, la convention garantit que les émissions toujours plus nombreuses par satellites ne seront pas perturbées par un service terrestre. Le document interdit en outre une occupation arbitraire de l'orbite géostationnaire.

Les satellites de radio-télévision géostationnaires se trouvent sur une orbite circulaire, à 36 000 km au-dessus de l'équateur. Ils ont la particularité de pouvoir desservir simultanément plusieurs pays, même à l'échelle d'un continent. Cette possibilité ne peut néanmoins pas être exploitée à cause des nombreuses demandes de canaux et de la répugnance exprimée par certains pays à voir leur territoire arrosé par des émissions étrangères. L'accord de Genève est donc établi en fonction d'une diffusion à l'échelon national. La zone de recouvrement a dès lors été définie comme l'ellipse ayant les plus petits axes possibles, afin de correspondre aux frontières du pays considéré. Les Etats parties se sont engagés à tolérer de part et d'autre un certain empiètement pour des raisons techniques. Il est toutefois précisé que le captage des propres programmes n'est protégé que sur le territoire national. En principe, nos voisins ont donc le droit, en dehors de nos frontières, d'utiliser pour d'autres usages nos fréquences de satellite. Par conséquent, la réception des programmes suisses en dehors du pays ne serait pas assurée. Inversement, la Suisse n'a pas à garantir la réception des programmes étrangers transmis par satellites; elle a le droit d'utiliser à d'autres fins les fréquences en question à l'intérieur du pays.

Peut-on savoir ce que la Suisse a retiré de l'accord de Genève de 1977? Toute position orbitale d'engins géostationnaires permet pour chaque hémisphère de desservir jusqu'à huit pays sans dérangement réciproque. L'objectif étant d'offrir aux futurs téléspectateurs un grand nombre de programmes avec un minimum de dépenses, l'accord attribue une position orbitale identique aux satellites destinés à la Suisse et à ses voisins directs (Allemagne, France, Italie

et Autriche), savoir 19° de longitude ouest. Par rapport à notre pays, les satellites formeront un angle d'élévation de 30°; la zone d'ombre due aux montagnes sera donc très faible.

La zone de chevauchement (zone dans laquelle les programmes peuvent être captés au moyen d'une antenne parabolique de 90 cm de diamètre) des émissions suisses est délimitée par les villes de Monaco, Saint-Etienne, Dijon, Sarrebruck, Wurzburg et Nuremberg, ainsi que par un point situé entre Salzbourg et Innsbruck et entre Vérone et Rapallo. L'empiètement étranger dû à des raisons techniques touche en outre la majeure partie de notre territoire. L'utilisation de tous les canaux attribués devrait donc permettre en Suisse de capter les stations de nos voisins à l'aide des antennes habituelles.

En sus des actes finals de 1977, il faut tenir compte pour les satellites de deux autres accords internationaux auxquels la Suisse a adhéré. Ils n'ont toutefois pas été élaborés au sein de l'UIT. Il s'agit de la Convention sur les satellites précitée et de la convention du 27 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (RO 1974 784). Ainsi, les pays cosignataires sont responsables juridiquement des activités nationales et privées dans l'espace. Pourtant, les organismes ne relevant pas de l'Etat sont malgré tout soumis à la surveillance de celui-ci et à son approbation.

125 Nécessité d'un ordre juridique

Les problèmes soulevés par les bases juridiques des attributions de la Confédération ont déjà été présentés. Il importe de trouver rapidement une solution nette et sans faille à ceux qui ont trait aux programmes. Nous renonçons en l'occurrence à relever les lacunes qui pourraient être décelées dans le droit applicable au domaine technique de la radiodiffusion.

Abstraction faite de la compétence générale de la Confédération en matière de radio et de télévision, la constitution et la législation manquent de dispositions fixant les conditions qui autorisent l'octroi d'une concession en vue de diffuser des programmes ou de transmettre des services publics tels que le vidéotexte. Les droits fondamentaux de la liberté d'opinion et d'information ainsi que les principes constitutionnels de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de l'arbitraire ne permettent pas de combler cette lacune. Non seulement les critères explicites applicables à l'octroi de la concession font défaut, mais encore la constitution et la loi ne précisent pas à quelles conditions les activités visées plus haut peuvent être exercées. Cette remarque concerne le programme, le financement, l'organisation du service des programmes et la situation de l'utilisateur. Ces imprécisions et incertitudes marquent cependant les relations complexes entre l'Etat et le réalisateur des programmes; en l'occurrence, c'est surtout la surveillance qui pose des problèmes. La base juridique fournit aux autorités une marge d'évaluation qui n'est guère assujettie à des directives et à des restrictions. En Suisse, il n'existe encore aucune disposition de degré constitutionnel ou législatif qui régit la radiodiffusion.

Cette situation est difficilement compatible avec le principe de la légalité. La radio et la télévision sont d'une importance évidente pour l'Etat, la société et chaque individu. Nous avons affaire à un secteur technique faisant de rapides progrès. Chacun devrait donc pouvoir en profiter. Il y a lieu par ailleurs de faire front aux dangers que présente une «existence par procuration».

13 **Elaboration du projet**

131 **Historique**

Le présent projet d'article constitutionnel a déjà un long passé.

En 1957, le peuple a rejeté un premier projet ayant la teneur suivante:

Article 36^{bis}

¹ La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.

² La Confédération édictera sur chacune de ces matières une loi particulière.

³ 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.

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

Selon les commentateurs, cette attitude négative était le reflet d'une méfiance à l'égard de la télévision, cette dernière n'étant guère répandue. Un slogan de l'époque disait «Pas un franc de la radio pour la télévision!».

A la suite de l'issue négative de ce vote populaire, le DFTCE a, en 1967, chargé le professeur Hans Huber, de Muri, de procéder à une expertise de la constitutionnalité. Celui-ci a, dans son rapport du 4 septembre 1967, préconisé l'élaboration d'un article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision. Ce dernier est partiellement reproduit dans le message de 1973 (FF 1973 II 1201).

Une procédure de consultation a eu lieu en 1968 sur le projet légèrement modifié présenté par le professeur Huber. Les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées ont exprimé des avis très divergents au sujet de la constitutionnalité de la radio et de la télévision. Cela étant, le DFTCE a, vers la fin de 1970, instauré une commission d'experts (juristes). Elle avait pour mission d'élaborer un projet d'article constitutionnel, puis d'en faire un commentaire qui aurait servi de base pour la rédaction du message.

Malgré tous les efforts, ces personnes ne sont pas parvenues à trouver un dénominateur commun. La controverse a surtout porté sur la notion de liberté dans les média en cause. Au cours de l'arrière-automne de 1971, la commission décida d'établir à l'intention du département un rapport sur les travaux qu'elle avait effectués. Celui-ci contenait diverses solutions et adjonctions. Trois membres présentèrent en outre des rapports complémentaires ou variantes.

Le professeur Huber fut entendu une nouvelle fois par le DFTCE, qui ouvrit en 1973 une seconde procédure de consultation, en vertu d'une autorisation donnée par le Conseil fédéral. Le texte remanié, qui était un avant-projet du département accompagné d'un commentaire, a dans ses grandes lignes rencontré l'approbation générale. Mais les cantons, les partis et les organisations interrogées présentèrent de nouveau une multitude de variantes.

Dans son message de 1973, le Conseil fédéral a finalement soumis aux Chambres le projet d'article constitutionnel ci-après:

Article 36^{quater}

- ¹ La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.
- ² La Confédération charge de la création et de l'émission des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé.
- ³ La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et exploitées pour la collectivité selon les principes d'un ordre libéral et démocratique.
- ⁴ 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.

Après de longues discussions l'Assemblée fédérale a adopté le texte suivant:

Article 36^{quater}

- ¹ La législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral.
- ² La Confédération peut octroyer les concessions pour l'émission de programmes. Elle charge de la création et de l'émission des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou de droit privé, qui sont autonomes dans les limites fixées par la législation.
- ³ La radiodiffusion et la télévision doivent être organisées et exploitées pour la collectivité selon les principes de l'Etat de droit libéral et démocratique. Les intérêts des cantons seront pris en considération.
- ⁴ Les programmes doivent notamment:
 - a. Assurer une information objective et équilibrée;
 - b. Exprimer équitablement la diversité des opinions;
 - c. Mieux faire comprendre les besoins de la collectivité;
 - d. Représenter le caractère propre des régions linguistiques et des diverses parties du pays;
 - e. Tenir compte des diversités culturelles et sociales;
 - f. Garantir le respect de la personnalité et des convictions religieuses.

Ces directives étant respectées, la production et la réalisation des programmes seront assurées dans un esprit de liberté.

⁵ Il sera tenu compte de la mission et de la situation des autres moyens de communications, en particulier de la presse.

⁶ La loi institue une autorité autonome de plainte.

Le 26 septembre 1976, le peuple et les cantons ont rejeté ce projet d'article.

L'analyse du résultat et des commentaires du scrutin a permis de tirer certaines conclusions. De nombreux citoyens ont estimé que l'article était une entrave à la liberté. Les gens de métier ont regretté l'absence d'une description concrète des tâches dévolues à la radio et à la télévision. On a également reproché au projet d'être trop imprécis malgré son abondance de détails. Les adversaires de l'article ont, d'autre part, prétendu que la façon de voir les choses ne tenait pas compte de l'ensemble des média et qu'il y avait là un manque de coordination. La nécessité de disposer d'une base constitutionnelle dans le domaine des programmes n'a en revanche pas été contestée.

132 Nouveau projet constitutionnel

Le projet constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision ayant été rejeté en automne 1976, le Conseil fédéral a répondu aux motions Broger, Jaeger et du groupe socialiste ainsi qu'à l'interpellation Baechtold. A cette occasion, il a précisé qu'il avait l'intention de présenter dès que possible au Parlement un nouvel article. Dans ses considérants, il s'est référé aux nouvelles technologies, notamment à la radiodiffusion par câble (BO 1976 p. 706-708; 1977 p. 415-418 et 544-545).

A la fin de 1979, dans son rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983, le Conseil fédéral a déclaré: «En raison de la nécessité, tant juridique que politique, de disposer d'un article constitutionnel sur la radio et la télévision, nous avons décidé d'accorder la priorité à sa préparation, tout en veillant à ce que la coordination soit assurée avec les travaux de la commission précitée. Le message concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision vous sera probablement adressé en 1980.» (Deuxième chapitre, chiffre 521).

132.1 Elaboration de deux versions

En 1977, le DFTCE a nommé une commission d'études chargée de rédiger un projet d'article constitutionnel accompagné d'un rapport.

Ce texte a d'abord été revu par l'administration. Le 22 novembre 1978, le Conseil fédéral a demandé au DFTCE d'ouvrir une procédure de consultation.

Soucieux de connaître l'opinion exacte des milieux interrogés sur la teneur du projet, le département leur a soumis le 8 décembre 1978 deux versions, savoir un article se bornant à attribuer une compétence et un article plus détaillé fixant des normes matérielles:

Première version

Article 36^{quater} (55^{bis})

Il appartient à la Confédération de légiférer sur la radiodiffusion et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de communication collective utilisant les techniques de télécommunication.

Article 36^{quater}
(55^{bis})

¹ Il appartient à la Confédération de légiférer sur la radiodiffusion et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de communication collective utilisant les techniques de télécommunication.

² La législation sera conçue de manière que la radiodiffusion et la télévision en particulier puissent favoriser la formation de l'opinion des auditeurs et des téléspectateurs sur les problèmes que pose la vie en société, contribuer à leur épanouissement culturel et à leur divertissement. Elle tiendra compte des prestations et des particularités des divers moyens de communication.

³ L'autonomie des institutions d'émission et la liberté de création des réalisateurs sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

Les deux versions étaient accompagnées d'explications et d'un questionnaire. Le délai d'envoi des réponses avait été fixé au 30 avril 1979, mais dans certains cas il a dû être prolongé jusqu'au 30 septembre de la même année.

132.2 Résultats de la procédure de consultation

La première version ne fait que donner à la Confédération la compétence de légiférer. La seconde repose sur le principe que la radio et la télévision fournissent des prestations nécessaires à chacun et à la collectivité. Ces organismes créent des programmes pour un public, dont les besoins et les intérêts justifient les activités des média. L'autonomie des institutions d'émission et la liberté des créateurs de programmes sont garanties dans les limites ci-dessus. Un tel alinéa, conçu en fonction du rôle et des prestations des moyens de communication, devrait tenir compte des critiques émises lors du dernier vote et de la nouvelle manière d'appréhender les média.

La consultation a été étendue aux cantons, partis politiques, organisations intéressées, églises ainsi qu'aux associations professionnelles, économiques, politiques et culturelles. Nous avons reçu 78 réponses ou avis qui peuvent être résumés de la manière suivante:

132.21 Cantons

L'importance particulière de la radio et de la télévision est reconnue tant pour la formation pluraliste de l'opinion publique que pour la démocratie suisse. Cela étant, l'actuelle situation juridique, qui n'est garantie qu'en partie par le droit constitutionnel, ne peut donner satisfaction: les gouvernements cantonaux sont donc unanimes à demander une réalisation rapide du projet constitutionnel sur la radio et la télévision. Une grande majorité se prononce avec certaines réserves et restrictions en faveur d'un article dit «matériel». Etant donné la portée politique que ces deux média ont pour l'Etat, elle rejette une norme purement attributive de compétence.

132.22 Partis politiques

Dans les partis, il ne plane en principe aucun doute sur l'urgence et la nécessité d'un projet constitutionnel. Comparativement à la conception globale des média, la préférence accordée au projet bénéficie d'une priorité absolue. A l'exception de deux d'entre eux, les partis consultés, lorsqu'ils se sont prononcés, préfèrent un article «matériel».

132.23 Associations économiques

Les associations patronales, les syndicats des travailleurs et les organisations professionnelles préfèrent que soit élaboré un projet d'article constitutionnel avant la conception globale des média. Ils se prononcent pour un article «matériel» dans une même proportion.

132.24 Média

Les média considèrent qu'un nouvel article constitutionnel répond à une impérieuse nécessité. Ils sont nettement favorables à un article «matériel», qui à leur sens offrirait de notables avantages.

132.25 Organisations culturelles et d'utilité publique, divers

L'importance de la radio et de la télévision dans la société exige une base constitutionnelle sans faille juridique. C'est la raison pour laquelle la grande majorité des organisations ci-dessus plaide en faveur d'un article matériel et demande que la priorité soit donnée au projet constitutionnel correspondant, qui doit être adopté avant la conception globale des média.

132.26 Analyse succincte des réponses

La procédure de consultation a surtout fait apparaître une appréciation homogène de l'ensemble du projet. Cette dernière est reflétée notamment par l'estimation de l'urgence et de la nécessité d'une réglementation constitutionnelle, par l'octroi de compétences plus vastes à la Confédération et par le jugement porté sur l'alinéa concernant la politique des média dans le domaine des prestations à fournir par la radio et la télévision.

Cette constatation signifie que la seconde version tient largement compte des objections soulevées par celle qui a été soumise au peuple en 1976 et qu'elle fournit une base utile à une réglementation.

La grande majorité des personnes consultées estime qu'il est souhaitable et impérieux d'établir un article «matériel».

La norme de compétence est en revanche estimée trop peu explicite pour qu'il en résulte une base suffisante de réglementation au niveau de l'Etat, de la société, de l'économie et de la culture. Ce jugement correspond aux vœux

souvent exprimés par les milieux consultés. Ceux-ci désirent en effet que la constitution présente succinctement la radio et la télévision comme d'importants facteurs d'intégration de l'Etat et de la société.

Contrairement au projet de 1976, on constate que le régime constitutionnel des deux moyens d'information en cause doit être considéré dans son ensemble et moins en fonction de l'entreprise. Une telle approche permet également d'admettre que les décisions de principe en matière de radio et de télévision font partie intégrante de l'ensemble du système des média. Les problèmes d'organisation, quant à eux, peuvent être réglés au niveau de la loi, ce qui ne peut être que propice à une réglementation plus conforme à la réalité.

En ce qui concerne la portée de l'article «matériel», les avis des milieux consultés sont souvent partagés. Certains estiment que la seconde solution est une base valable qui devrait, après un remaniement rédactionnel, être soumise sous cette forme à la suite du processus législatif. D'autres trouvent qu'elle ne va pas assez loin, parce qu'elle promet plus qu'elle ne peut tenir. Cette réserve de principe est surtout justifiée par le fait que les auditeurs et les téléspectateurs sont désavantagés par rapport aux réalisateurs et que le statut des premiers n'est pas encore défini de manière satisfaisante dans la constitution.

Dans cet ordre d'idées, il importe de savoir jusqu'à quel point les prestations qu'on attend de la radio et de la télévision peuvent être définies et réglées avec une clarté suffisante. Les résultats de la procédure de consultation démontrent que l'on estime correct le fait que ces média doivent remplir des tâches au profit de l'Etat et de la société et que celles-ci doivent reposer sur une base constitutionnelle. Mais les avis divergent lorsqu'il s'agit de trouver une formulation concrète au niveau de la constitution.

En résumé, nous constatons qu'il y a unanimité quant à la mission dévolue à la radio et à la télévision. Les limites dans lesquelles les dispositions constitutionnelles peuvent être appliquées à ces deux média sont bien définies. Des divergences notables subsistent néanmoins sur la teneur de l'article. Pour les uns, la constitution doit présenter franchement les objectifs de la radio-télévision suisse et les conditions générales régissant ce système. Les autres demandent en outre une description des moyens proposés pour atteindre les buts visés. C'est d'ailleurs dans ce contexte que nous avons le plus de peine à trouver une solution défendable et objective sur tous les points essentiels.

132.3 Article constitutionnel sur les média ou sur la radio et la télévision?

La conception globale des média, encore en préparation, revêt une grande importance pour la future politique fédérale en matière de communication et d'information de masse. Cela étant, la question se pose de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'attendre les propositions de la commission d'experts. La radio et la télévision pourraient ainsi être traitées dans un article sur les média en général.

Les travaux effectués jusqu'à ce jour par ladite commission laissent supposer que nous ne nous trouvons nullement devant une alternative; il n'y a donc pas

lieu de choisir entre un article particulier pour la radio et la télévision et un article applicable à l'ensemble des média. Le titre de «Solution générale» peut fort bien coiffer d'autres dispositions constitutionnelles.

Les faits ci-dessus et les résultats sans équivoque de la consultation, mais surtout l'urgence de parvenir enfin à créer une base constitutionnelle efficace, ont incité le Conseil fédéral à élaborer un article uniquement pour la radio et la télévision. Cette décision se justifie également aux yeux de la commission d'experts. Elle a estimé qu'il fallait donner la préférence à un article constitutionnel sur la radio et la télévision et à préconisé de lui donner une teneur analogue à celle de la seconde version proposée, teneur qui ne préjuge en rien les résultats de ses travaux ni ses intentions.

132.4 Article constitutionnel sur la radio et la télévision

(Art. 55^{bis} cst.)

Le 2 juillet 1980, le Conseil fédéral a chargé le DFTCE d'élaborer un projet d'article constitutionnel sur la radiodiffusion et la télévision ainsi qu'un message fondé sur la seconde version et sur les conclusions tirées de la procédure de consultation.

Après avoir remanié la seconde version, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet ci-après :

Article 55^{bis} cst.

¹ Il appartient à la Confédération de légiférer sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication.

² La radio et la télévision contribuent à l'épanouissement culturel des auditeurs et des téléspectateurs, favorisent la libre formation de leur opinion et concourent à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays tout en reflétant convenablement la diversité des événements et des idées.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que la libre conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

⁴ La Confédération crée une autorité indépendante de plainte.

132.5 Coopération avec la commission d'experts chargée de la conception globale des média

Au cours de 1980, les média électroniques furent en pleine mutation. Le DFTCE a reçu de nombreuses demandes de concessions destinées à permettre l'émission de programmes radiodiffusés ou télévisés sur le plan international, national, régional ou local. Les discussions sur l'essor futur de ces moyens de communication se poursuivent sans relâche. Etant donné que l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble expire le 30 juin 1981, le Conseil fédéral a maintes fois déclaré qu'il est urgent de préparer une base constitutionnelle et qu'elle doit avoir la priorité sur la conception globale des média.

Cette décision souleva dès lors la question de la coordination des travaux entre la commission s'occupant de la conception globale et les responsables de l'article constitutionnel. Le problème fut résolu grâce à une étroite coopération. La commission d'experts a étudié en détail l'avant-projet d'article et le message qui l'accompagne, puis elle les a approuvés.

14 Problèmes et solutions envisagées

141 Radiodiffusion, Etat et société

Depuis peu de temps, la radio et la télévision font l'objet d'attaques de plus en plus fréquentes, et non seulement en Suisse: le phénomène peut être observé partout où les média électroniques remplissent des fonctions publiques en faveur d'un Etat démocratique. Ce sont surtout les émissions politiques qui suscitent de nombreuses critiques, souvent contradictoires. Dans la plupart des cas, la faute en revient partiellement aux média eux-mêmes. Ceux-ci manquent parfois de connaissances spécifiques et d'aptitudes professionnelles, ou encore de la volonté de surmonter des opinions préconçues. Pourtant ces carences n'expliquent que partiellement une telle détérioration du climat.

Si nous voulons nous représenter les difficultés rencontrées par les média, qui envisagent leur fonction comme un service public au niveau national, nous devons partir de la situation actuelle de l'Etat et de la société. Nous remarquerons alors que dans de nombreux cas il est absolument impossible de soulever une grande adhésion ou simplement de susciter une compréhension quelque peu suffisante. L'Etat se trouve souvent amené à jouer le rôle d'un arbitre qui doit concilier des intérêts divergents et qui ne parvient souvent qu'à atténuer quelque peu l'insatisfaction. Tel est aussi le sort de ceux qui doivent rendre compte de ses activités et de ses projets. Même s'ils accomplissent cette tâche en alliant soigneusement objectivité et esprit critique, les reproches sont inévitables.

Pour sa part, la société se trouve dans une situation qui complique encore plus la mission dévolue aux média. Nous ne vivons plus dans une société de classe telle qu'elle a existé autrefois et aucun style de vie vraiment nouveau n'est apparu. Les us et coutumes coexistent plutôt avec des mœurs qui cherchent à échapper à l'emprise de conventions longtemps incontestées. On tente de plus en plus à individualiser son existence. Cette évolution remettant en cause les valeurs traditionnelles, elle est naturellement une grande source d'incertitude.

En l'occurrence, nous pouvons certainement affirmer que les média activistes ce processus et même qu'ils en favorisent l'avènement. Relevons toutefois qu'en raison de cet arrière-plan social, tous les média électroniques qui s'adressent au public en général et non à un groupe particulier sont inéluctablement confrontés à un dilemme. La solution préconisée par le directeur de théâtre dans le «Faust» de Goethe «Celui qui apporte beaucoup apporte un peu quelque chose à chacun» ne suffit cependant pas à tous ceux qui ne veulent aucune diversité. Ce problème de la réalisation des deux programmes diffusés par les média électroniques nationaux va certainement prendre de l'ampleur. La radio et la télévision, y compris les nouvelles techniques, gagneront cependant en

importance pour assurer une communication suffisante, intégrant les courants d'opinion émanant de l'Etat et de la société. On peut donc se demander, non sans raison, quels seront les objectifs de la radio et de la télévision et dans quelles conditions elles devront travailler à l'avenir.

Les discussions qui ont été déclenchées ces derniers temps ne devraient pas concourir à placer les média électroniques sous la tutelle de l'Etat ou de groupes privés. Par ailleurs, ce n'est pas parce que l'on a supprimé la censure qu'il faut renoncer à traiter de manière objective des sujets controversés. Il en résulterait une présentation fallacieuse des événements politiques et sociaux ainsi qu'un manque de crédibilité dont les média considérés seraient les premiers à pâtir. En outre, la radio-télévision ne doit pas être livrée au bon vouloir des réalisateurs de programmes.

La radio et la télévision ne peuvent servir judicieusement l'Etat et la société que si elles reflètent la situation et son évolution avec compétence et véracité. Mais les controverses seront toujours inévitables.

Le projet d'article constitutionnel recherche une voie réaliste. Il esquisse tant les droits légitimes des auditeurs et des téléspectateurs que ceux, tout aussi légitimes, des média. Il permet ainsi de créer les bases juridiques nécessaires à un usage raisonnable des média électroniques.

142 Les libertés dans le domaine de la radio-télévision

142.1 Généralités

Au cours de toutes les tentatives entreprises précédemment aux fins de réglementer la radio et la télévision sur le plan constitutionnel, ce sont surtout les libertés à garantir qui furent l'objet de violentes controverses. Les avis étaient partagés tant du point de vue juridique que sur le plan politique, notamment quant à l'importance et à l'ampleur des droits à accorder et quant au cercle des organismes responsables. Le message de 1973 précisait: «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, elle 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).» (FF 1973 II 1250).

142.2 La liberté en matière de radio et de télévision: une notion ambiguë

Lors de l'analyse des opinions et points de vue exprimés au cours de la discussion, on constate généralement que seuls certains aspects ont été pris en considération. Dans son expertise de 1967, le professeur H. Huber, partant de l'idée que la liberté en matière de radio et de télévision est un agrégat de droits fondamentaux dont l'orientation et la structure sont différentes, a tenté de dégager une image globale des divers phénomènes et opinions afférents à cette liberté. Alfred Keller et Wolfgang Larese ont dépeint comme il suit l'ampleur d'une éventuelle liberté de la radio et de la télévision: «A la différence de la liberté de la presse, prise dans son acception traditionnelle, celle de la radio et de la télévision n'est pas le corollaire de la liberté d'expression garantie tacitement par la constitution. La liberté en matière de radio et de télévision ne doit pas être assimilée à la liberté d'opinion de chaque citoyen. Il s'agit bien plutôt de la liberté dont bénéficie l'institution pour aménager librement son programme, dans certains limites et sans influence extérieure, que ce soit de l'Etat ou de la société. La liberté de la radio et de la télévision se compose donc de deux éléments: d'une part la liberté dont jouit l'institution dans la conception des programmes et, par voie de conséquence, l'obligation qu'a l'Etat de ne pas intervenir dans cette conception; d'autre part le devoir qu'a l'Etat de fixer les normes dans les limites desquelles cette liberté peut être exercée et celui de l'institution de s'y conformer.» (W. Larese/A. Keller, Radio- und Fernsehfreiheit? Ein Beitrag zur Diskussion über den Art. 36^{quater} in der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich, 1973, p. 47).

Cela étant, on peut dire que la notion de liberté en matière de radio et télévision recouvre les éléments suivants:

- indépendance de l'organisme responsable des programmes par rapport à l'administration publique et aux puissants groupes sociaux;
- liberté de cet organisme lors de l'élaboration des programmes;
- protection de la libre opinion dans la collectivité;
- protection du public contre l'endoctrinement et contre l'information partielle ou incomplète;
- droit du public de recevoir toutes les productions émises librement en Suisse et à l'étranger.

Etant donné la multiplicité des éléments qui composent la liberté ci-dessus, celle-ci ne saurait être considérée comme un droit fondamental au sens traditionnel du terme. Les notions qu'elle recouvre sont trop diverses et chacun des droits qu'elle implique s'adresse à des milieux différents. Par ailleurs, il est certain que les média électroniques ne peuvent ni ne doivent remplir leur

importante mission dans l'intérêt de la collectivité si elles ne disposent pas des droits fondamentaux expressément établis. Il s'agit en particulier de la liberté d'expression et d'information.

142.3 Libertés d'expression et d'information dans le domaine des média électroniques

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces libertés sont des droits constitutionnels non écrits, car elles représentent d'une part les conditions permettant de bénéficier d'autres droits (cités dans la constitution) et, d'autre part, des éléments indispensables à la démocratie et à l'Etat de droit (ATF 104 Ia 88 ss, p. 94 ss). Elles sont en outre garanties par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Aux termes de cette jurisprudence, la liberté d'opinion en particulier n'est pas seulement «une condition de l'exercice de la liberté individuelle et un élément indispensable à l'épanouissement de la personne humaine; elle est encore le fondement de tout Etat démocratique: permettant la libre formation de l'opinion, notamment de l'opinion politique, elle est indispensable au plein exercice de la démocratie» (ATF 96 I 592).

Les libertés d'expression et d'information doivent en premier lieu être considérées comme des garanties individuelles: elles confèrent à chaque citoyen le droit de se prémunir contre les atteintes portées par l'Etat aux principes fondamentaux de la libre communication et formation des idées. L'Etat ne doit empêcher personne d'exprimer son opinion ou de recevoir l'avis de quelqu'un d'autre. Grâce à un processus de communication non influencé par lui, il doit s'établir en fin de compte une réelle opinion publique, sans laquelle il serait par exemple impossible de gouverner démocratiquement.

Il serait toutefois erroné d'appliquer de façon non délibérée à la radio et à la télévision la liberté individuelle d'expression. Cette solution serait contraire au caractère de ces média. En effet, pour des raisons techniques et financières, peu de gens ont le privilège de pouvoir exprimer leur opinion sur l'antenne. D'autre part, ce mode de communication bénéficie d'une large diffusion et il revêt une grande importance dans le processus de formation de l'opinion publique. Le Tribunal fédéral suisse et le deutsches Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sont d'avis que la radiodiffusion est un excellent moyen de communication sociale (ATF 98 I a 82) et un facteur qui joue un rôle éminent dans la formation de l'opinion publique (BVerfGE 12, 160).

On ne saurait donc considérer la liberté d'opinion et d'information comme étant exclusivement un droit permettant à l'individu de se prémunir des atteintes de l'Etat. Comme tous les droits fondamentaux, elle est aussi un principe objectif, qui doit guider la politique de l'Etat; en d'autres termes, elle est un mandat donné à des institutions étatiques de veiller à ce que cette liberté puisse être effectivement exercée (au sujet de cette interprétation dite «institutionnelle» du droit fondamental, voir notamment Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, 1975, p. 292 ss). Ces libertés suscitent en d'autres termes une mission générale, confiée au législateur dans tous les secteurs de communica-

tions dont il s'occupe. Il doit donc élaborer sa réglementation de façon que la liberté d'opinion ait le plus de chance d'être respectée. Cette mission permet d'entrevoir dans le domaine des média électroniques quelques directives, même si elles sont encore incertaines par la force des choses. Il y a lieu ainsi de veiller à ce que la radio et la télévision soient moins utilisées abusivement pour le pouvoir individuel et à ce qu'elles ne soient pas livrées à la puissance de l'Etat ou de groupes sociaux. Elles n'ont pas le droit non plus de donner des informations partiales ou incomplètes.

142.4 Fonction des média en général et liberté des média électroniques

L'idée à la base de la réglementation constitutionnelle est que la radio et la télévision doivent fournir certaines prestations en faveur de la société et garantir une information qui contribue à la libre formation de l'opinion publique. En effet, à l'instar de la presse, les média électroniques sont l'un des principaux moyens permettant à chacun de se forger un avis.

Cette approche fonctionnelle des média électroniques, qui consiste à les aborder sous l'angle de leur importance pour l'individu et la collectivité, est dans une large mesure compatible avec les différents aspects de la liberté de la radio et de la télévision ainsi qu'avec une conception dite «institutionnelle» de la liberté d'opinion et d'information.

Le public auquel les programmes s'adressent est au premier plan. Il a droit à une information diversifiée et complète. La production sera donc conçue et diffusée en fonction de ses désirs. D'autre part il y a le réalisateur, qui doit être à même de fournir un travail de qualité optimale. Pour cela, il ne dépendra ni de l'Etat ni d'un autre pouvoir, mais il bénéficiera d'une certaine liberté dans la préparation des programmes. Cette liberté, à son tour, dépendra du genre de production. Elle aura un caractère fonctionnel et sera empreinte d'un sens prononcé des responsabilités.

Cette approche fonctionnelle des média vise au premier chef l'institution que constitue la radio et la télévision. Elle ouvre la porte à un ou plusieurs réalisateurs. Toutefois, ce qui compte en l'occurrence est que celles-ci puissent, dans leur ensemble, fournir les prestations que l'on est en droit d'en attendre. Pour ce faire, le diffuseur doit définir les tâches, les attributions et les libertés. En d'autres termes, il importe que tous les degrés de la hiérarchie disposent d'une liberté proportionnée à leur responsabilité. Sans liberté, point de responsabilité, et inversement.

143 Public

143.1 Situation initiale

Bien que le public représente le maillon le plus important de toute la chaîne de la communication, il a été jusqu'ici le plus faible dans le domaine des média électroniques. C'est pour lui que des émissions et des programmes sont réalisés et diffusés. Pourtant, son influence sur ces derniers est limitée, voire inexis-

tante. Malgré de multiples enquêtes et sondages, les milieux de la radio et de la télévision ne connaissent le public que dans une mesure limitée. Cette situation place le réalisateur devant deux dangers:

1. Il est possible qu'il se fasse une image irréaliste du public à l'intention duquel il projette et réalise des émissions.
2. S'il interprète faussement les réactions de celui-ci, il est probable qu'il se trompera sur la suite à donner à ses desiderata.

(Matthias F. Steinmann, *Publikum und Programm*, *Communicatio Publica* 3, Bern 1975).

Ces constatations ont une portée tout à fait particulière dans le contexte des média électroniques. En effet, le «*feed-back*» ne peut avoir lieu qu'en dehors de ceux-ci ou, dans le meilleur des cas, dans le cadre de structures (p. ex. l'organisation institutionnelle) créées spécialement à cet effet.

Le fait que le mode de communication caractéristique de la radio-télévision soit, à l'heure actuelle, unilatéral, a dû être pris en considération pour l'organisation de la société productrice (p. ex. SSR), et pour l'élaboration des consignes de programmation. C'est pourquoi la SSR comprend, en sus de l'organisation professionnelle (chargée de la programmation), une organisation institutionnelle représentant pour ainsi dire l'ensemble des auditeurs et des téléspectateurs. Il incombe à cette organisation parallèle de parler au nom de la population et de conseiller, surveiller et contrôler les services chargés des programmes. On tient compte ainsi, indirectement, des intérêts du public. Le statut et les droits de l'auditeur et du téléspectateur restent toutefois limités malgré diverses mesures d'ordre institutionnel.

143.2 Evolution des télécommunications

Tous les média sont en train de subir des mutations considérables quant à leur utilisation. Les nouvelles possibilités techniques permettent non seulement de développer quantitativement la structure des communications, mais aussi de la modifier qualitativement. Une telle transformation ne manquera pas d'influer sur le rôle du public. Plus les média seront utilisés de manière individuelle, plus il sera possible, grâce aux nouvelles technologies (canal de retour; télévision à péage), d'agir directement sur les programmes. L'accroissement de l'offre et des possibilités de choix rendront les nouveaux média plus proches du public et renforceront sa position en lui donnant de nouveaux moyens d'influencer le contenu des émissions.

143.3 Conséquences juridiques

Comme les média exercent une activité d'intérêt général, il est logique de mettre le public au centre de la réglementation constitutionnelle, et de définir dans ce sens le statut juridique de l'auditeur et du téléspectateur. L'article constitutionnel et la législation qui en découlera doivent donc se fonder sur une conception des média inspirée par les besoins de l'individu et de la société. Cette manière de procéder devrait permettre de tenir compte de façon appropriée des multiples intérêts en jeu.

144 Régimes de radio-télévision: concurrence ou monopole

Cette question revient le plus souvent à se demander si les programmes doivent être fournis par un ou par plusieurs producteurs indépendants. Avant d'aborder ce thème, il convient de présenter brièvement quelques régimes de radio-télévision tels qu'ils existent dans les pays suivants: Etats-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Autriche, Italie et France.

144.1 Modèles de radio-télévision

144.11 Etats-Unis

Aux Etats-Unis, la radio et la télévision sont en principe exploitées par des entreprises privées. Elles sont donc soumises aux lois de l'économie de marché, ce qui se traduit par une compétition visant à attirer le plus grand public et à réaliser des recettes publicitaires aussi élevées que possible. Il existe un grand nombre de sociétés de production (dont un millier de stations de télévision) indépendantes sur le plan juridique. Elles exercent leur activité sur la base d'une concession accordée par la Federal Communications Commission (FCC). Celle-ci dispose de certaines possibilités de contrôle et du droit d'établir des directives générales.

Le régime de télévision américain se distingue par le fait que malgré le grand nombre de stations, la réalisation des programmes se trouve entre les mains de quelques grandes entreprises. Il s'agit de la National Broadcasting Company (NBC), du Columbia Broadcasting System (CBS) et de l'American Broadcasting Company (ABC), qui exercent d'ailleurs également leur activité dans d'autres domaines. Leur puissante influence repose sur ce qu'on appelle le «network» (le réseau): les différentes stations sont tenues, par des contrats à long terme, de reprendre les productions des trois grandes compagnies précitées, y compris la publicité. Elles reçoivent généralement en contrepartie une part des recettes publicitaires des réseaux. L'ampleur de cette part dépend de l'étendue et du pouvoir d'achat du marché dans lequel elles diffusent leurs émissions. Les réseaux contrôlent ainsi une bonne partie des émissions. Cette dépendance et le petit nombre des producteurs s'expliquent par le coût élevé des réalisations télévisuelles.

Les sociétés ABC, NBC et CBS ne produisent d'ailleurs pas elles-mêmes leurs spots publicitaires. Elles offrent généralement leurs programmes à de grandes agences de publicité qui prennent en compte les intérêts des annonceurs. Le prix des émissions est déterminé d'après le nombre présumé de téléspectateurs.

144.12 Grande-Bretagne

Comme dans la majeure partie des pays d'Europe occidentale, on considère que ces moyens de communication remplissent une mission d'intérêt général et que leur rôle économique passe dès lors au second plan. Outre la British Broadcasting Corporation (BBC), qui est financée exclusivement au moyen de

taxes de concession, 15 stations de télévision régionales et 19 radios locales travaillent sur une base commerciale, sous la surveillance de l'Independent Broadcasting Authority (IBA). Cela revient à dire qu'elles vivent uniquement de la publicité. La BBC exploite deux canaux de télévision nationale, quatre programmes de radio nationale, et vingt stations de radio locale. Independent Television (ITV), subordonnée à l'IBA, utilise avec celle-ci un canal de télévision. L'autorité de surveillance n'a pas le droit de diffuser elle-même des programmes. Sa tâche consiste surtout à délivrer des concessions aux sociétés privées et à contrôler ces dernières. Les entreprises privées ne sont pas vraiment en concurrence entre elles, mais uniquement avec la BBC. Le régime de radio-télévision britannique est donc considéré comme mixte.

144.13 Pays-Bas

La réglementation de la radio et de la télévision aux Pays-Bas peut être qualifiée d'unique en son genre. L'autorité faîtière, la Nederlandse Omroep Stichting (NOS), s'occupe de coordination et de tâches de nature technique. Elle diffuse des informations sur d'importants événements de portée nationale et internationale. Elle est compétente pour les émissions de l'Eurovision et représente la radio et la télévision hollandaises à l'étranger. Elle accorde à chaque collectivité la possibilité de réaliser des programmes et de les émettre. Une collectivité doit cependant compter 40 000 membres pour obtenir le statut de candidat. Le nombre des personnes affiliées doit ensuite atteindre 100 000 unités en deux ans, pour qu'elle puisse sauvegarder son droit de diffusion. Outre le statut de candidat, on distingue trois catégories de collectivités :

Catégorie A : 400 000 membres et plus

Catégorie B : 250 000 membres et plus

Catégorie C : 100 000 membres et plus

Quiconque s'abonne au périodique présentant les programmes de l'organisation devient membre de celle-ci. Deux canaux de télévision et quatre réseaux de radio permettent de répartir les heures de diffusion en fonction du nombre des membres. Les stations ne sont pas financées par leurs propres fonds, mais par une part des taxes de concession qui leur est remise par le gouvernement. La répartition financière se fait en proportion des heures de diffusion et, partant, du nombre des membres. La publicité, qui est régie par la loi et gérée par une fondation, constitue une autre source de revenus. Les émissions publicitaires quotidiennes et par réseau ne doivent pas durer plus de 15 minutes à la télévision, ni plus de 22 minutes à la radio. La part des recettes publicitaires qui revient à chaque organisation dépend également des heures de diffusion et, partant, du nombre des membres.

144.14 République fédérale d'Allemagne

En République fédérale d'Allemagne, l'Etat central est responsable des questions techniques, tandis que les Länder s'occupent des programmes. L'autonomie de ces régions a permis l'établissement de toute une série d'émetteurs

régionaux, regroupés dans la communauté de travail ARD (Arbeitsgemeinschaft öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten). En 1961, par le biais d'un traité interne, les Länder ont créé la «Zweite Deutsche Fernsehen» (ZDF) qui, en qualité d'organisation centralisée, diffuse un programme de télévision. Ces sociétés de radio/télévision sont des entreprises de droit public, de sorte que l'on peut qualifier le régime allemand d'intégré. Ce modèle est caractérisé par le fait que tous les intérêts sont représentés au sein d'une entreprise englobant la société de la zone de diffusion correspondante. Ces média sont financés par des taxes et par une publicité restreinte.

144.15 Autriche

L'Österreichischer Rundfunk (ORF) a le droit exclusif de diffuser des émissions de radio et de télévision (monopole). Sa structure est à deux niveaux, un conseil d'administration (Kuratorium) et l'assemblée des délégués des auditeurs et téléspectateurs. Le premier est l'organe suprême de direction, tandis que la seconde a une fonction consultative. Il existe en outre une commission chargée de faire respecter la loi sur la radiodiffusion. Elle joue également le rôle d'autorité de plainte. Composée de dix-sept membres, elle statue sur les violations de la loi lorsqu'il n'appartient pas à une autre autorité administrative ou à un tribunal de se prononcer. A qualité pour porter plainte toute personne qui s'estime lésée ou tout concessionnaire, pour autant qu'il ait l'appui de 500 autres personnes titulaires d'une concession. L'ORF est financée par des taxes et par une publicité restreinte, tant à la radio qu'à la télévision.

144.16 Italie

Avant 1976, seule la RAI (Radiotelevisione Italiana) avait le droit de diffuser des programmes. Toutefois, par son jugement du 28 juillet 1976, la Cour constitutionnelle a déclaré que sur le plan local ce monopole était anticonstitutionnel. Cette décision a déclenché une véritable prolifération des émetteurs privés. En 1978, on comptait déjà 1600 stations de radio et 460 sociétés de télévision. Leurs programmes ne sont soumis à aucune réglementation. En Italie, les émetteurs locaux jouissent de la libre concurrence. Mais une certaine tendance à la concentration se dessine.

144.17 France

En 1974, l'ORTF (Office de radiodiffusion-télévision française) a été scindé en sept sociétés, chacune d'entre elles bénéficiant de l'autonomie politique et économique, ainsi que de la liberté dans la conception des programmes. Cette réforme repose sur le principe de la libre concurrence. L'Etat a ainsi cédé son monopole de diffusion à ces sept sociétés qui sont :

- Télédiffusion française (TDF), une entreprise de droit public détenant le monopole des moyens techniques de diffusion et à laquelle a été confiée la charge d'administrer, d'entretenir et de renouveler toutes les installations.

- Quatre sociétés nationales de programmes, soit la Société Nationale de Radiodiffusion «Radio France» (SRF), la Société Nationale de Télévision «Télévision Française 1» (TF1), la Société Nationale de Télévision en couleur «Antenne 2» (A2), la Société Nationale de Télévision «France-Région 3» (FR3).
- Société Française de Production et de Création Audiovisuelle (SFP), constituée en société anonyme et qui produit un certain contingent d'émissions télévisées. Environ 99 pour cent des actions appartiennent à l'Etat.
- Institut National de l'Audiovisuel (INA), un organisme de droit public, chargé d'administrer toutes les archives des média électroniques, d'assurer la formation et le perfectionnement professionnels dans toutes les sociétés issues de l'ORTF, ainsi que la recherche dans certains domaines des média français.

Les taxes sont prélevées par l'Etat. Leur répartition entre le TDF et les diverses sociétés est assurée par une commission présidée par un fonctionnaire de la Cour des comptes. Le premier ministre ou un ministre délégué par lui établit un cahier des charges pour chaque société selon les propositions de la délégation parlementaire chargée des questions relatives à la radio et à la télévision. Ce cahier assigne à chaque société des tâches précises.

144.2 Monopole ou concurrence?

Les partisans de la pluralité des stations attendent que les auditeurs et les téléspectateurs bénéficient d'un choix plus étendu de thèmes et d'opinions. Ceux qui préfèrent un système de monopole pensent au contraire qu'il est le seul à pouvoir garantir une réelle pluralité. La comparaison de ces deux points de vue montre que si l'on est d'accord sur le but à atteindre, les avis divergent quant au meilleur moyen d'y parvenir.

Ce consensus sur la mission de la radio et de la télévision, tel qu'il apparaît également au 2^e alinéa du projet d'article constitutionnel, nous fournit le critère nécessaire pour vérifier la valeur des deux régimes, compte tenu des particularités que présentent la radio et la télévision. Il faut, par conséquent, répondre à la question suivante: quel est celui des deux régimes – monopole ou concurrence – qui permet le mieux à la radio et à la télévision d'accomplir la mission qui leur est impartie dans l'intérêt public. Il importe de tenir compte du fait que la Suisse comprend quatre régions linguistiques, dont trois se rattachent à d'importantes aires culturelles. Cela étant, il y a lieu de desservir de manière aussi équitable que possible toutes les régions linguistiques.

144.21 Concurrence dans le domaine journalistique

Dans le secteur de la radio et de la télévision, la concurrence se manifeste sur le plan journalistique et sur le plan économique. On parle de concurrence journalistique lorsque les mêmes événements et les mêmes réalités sont reproduits de manière différente et que les opinions divergent. On ne peut en effet

comparer que ce qui est comparable. Les sciences économiques ont d'ailleurs établi que la concurrence intégrale résulte de l'offre de produits homogènes et identiques. La concurrence parfaite conduit en théorie à un journalisme plus riche et plus varié.

Toutefois, dès que les média ne traitent plus des mêmes thèmes et que l'un d'eux se limite aux affaires internationales, un autre aux affaires nationales et un troisième aux événements régionaux et locaux, on ne peut plus guère parler de concurrence. Dans ce cas, ils se complètent mutuellement en se recoupant parfois. Mais, dans la mesure où les émissions abordent le domaine politique ou culturel, il en résulte néanmoins une certaine émulation concernant le mode de présentation et le traitement journalistique.

La concurrence présente un caractère particulier lorsque des programmes différents sont opposés l'un à l'autre et qu'une station diffuse surtout des émissions de divertissement, des concours ou des feuilletons, alors que l'autre offre principalement des émissions politiques ou culturelles. Cette répartition peut entraîner des distorsions de la concurrence. L'expérience montre que le grand public préfère généralement les émissions de divertissement aux programmes politiques ou culturels, quelle qu'en soit la qualité. Ce genre de concurrence peut devenir un réel danger si le financement dépend essentiellement du taux d'écoute. C'est ce qui arrive lorsque la publicité assure les ressources de la station. Bien que la comparaison directe soit difficile, on peut citer ici le cas de la presse écrite, qui prouve que des journaux et revues d'opinion de haut niveau peuvent très bien s'affirmer parallèlement aux journaux de bas étage.

144.22 Concurrence économique

Il y a concurrence au niveau économique dès qu'elle touche le marché de la publicité, du travail et des droits de diffusion. La concurrence sur ce marché est particulièrement marquée quand la station poursuit avant tout un but lucratif. Tel est le cas aux Etats-Unis. Toutefois, une station qui dispose de certaines recettes publicitaires en complément d'autres sources de financement (p. ex. taxes) ne peut être qualifiée de commerciale. En revanche, une station commerciale est tributaire en tout ou partie des recettes qu'elle retire de la publicité.

Pour être efficace, la publicité doit atteindre le plus grand nombre de personnes possible. Plus celui-ci est élevé, plus les chances de succès de la propagande sont grandes. Il est donc compréhensible que ces stations mettent leurs programmes au service de la publicité. Le danger est alors que les émissions ne correspondent plus aux besoins du public, et en particulier aux exigences légitimes des minorités. Une étude de l'Université de Géorgie sur l'évolution des programmes des sociétés ABC, CBS et NBC pendant une période de vingt ans conclut qu'un régime de diffusion purement commercial ne mène pas nécessairement à des émissions diversifiées, mais plutôt à une standardisation accrue (Josef R. Dominik, Millard C. Pearce: *Trends in Network Primetime Programming, 1953-1974*, in: *Journal of Communications*, vol. 26, n° 1, hiver 1976).

Des problèmes similaires se font jour dans un système où s'opposent les stations financées par des taxes et celles qui vivent de la publicité. Cette situation se produit même quand les émetteurs commerciaux, telle la société ITV de Grande-Bretagne, sont soumis, en matière de programmes, aux mêmes dispositions que les émetteurs non commerciaux. Afin d'assurer l'égalité des chances entre les stations financées par des taxes et les stations commerciales, il a fallu prendre des mesures visant à rendre à peu près équivalentes les recettes des taxes et de la publicité.

Des problèmes se posent également aux Pays-Bas où le critère décisif est le nombre d'adhérents. D'ailleurs le système néerlandais se fondait sur l'existence de groupes nettement différenciés. Or ces différences tendent à s'estomper.

144.23 Pluralité des stations

Le projet d'article constitutionnel permet la pluralité des diffuseurs. Il faudra procéder à des examens approfondis pour savoir si et dans quelle mesure celle-ci est possible. La pluralité serait certainement désirable si elle servait à augmenter la diversité des programmes. De plus, il faut distinguer entre les domaines international, national, régional, linguistiques et local. Outre les aspects techniques, les caractéristiques économiques de la Suisse, petit marché non homogène, joueront également un rôle important. Ainsi la diffusion des programmes destinés à la Suisse romande et à la Suisse italienne dépend partiellement des fonds que les auditeurs et téléspectateurs de la Suisse allemande versent à la SSR. Enfin, la radio est actuellement l'un des média les moins chers, alors que l'exploitation de la télévision est très coûteuse.

145 Programmes

145.1 Dispositions légales actuelles

Une société pluraliste, fondée sur la démocratie et la liberté, implique la latitude de se former une opinion et de l'exprimer. Or, une information libre et diversifiée est nécessaire pour atteindre cet objectif; elle est largement assurée par les média. En remplissant une mission importante, voire indispensable à l'individu, à la société et à l'Etat, les média fournissent un service dans l'intérêt de la collectivité. Il n'existe pas encore de règle générale sur la manière dont cette mission doit être accomplie (cf. le rapport complémentaire de M. Jean-François Aubert, du 27 novembre 1971, concernant le document établi le 22 novembre 1971 par la commission d'experts juristes chargés de traiter l'article constitutionnel sur la radio et la télévision).

145.11 Article 13 de la concession SSR

En 1931, dans la première concession radio qu'il a accordée à la SSR, le Conseil fédéral avait déjà fixé certaines directives visant à mettre ce moyen d'information collective au service du public. Pour l'essentiel, ces dispositions concernaient l'usage des installations électriques et radioélectriques de l'entre-

prise des postes, téléphones et télégraphes suisses en vue de la diffusion publique de programmes de radio et télévision. Complétées et modifiées, ces prescriptions figurent encore à l'article 13 de la concession SSR :

Article 13

¹ 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 du public. Ils doivent lui donner une information aussi objective, étendue et rapide que possible, et répondre à son besoin de divertissement. Les programmes doivent servir l'intérêt du pays, renforcer l'union et la concorde nationales et contribuer à une 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.

² Les émissions qui sont susceptibles de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel, ou les rapports de droit international de la Suisse ne sont pas admises.

³ Nul ne peut prétendre le droit d'exiger la diffusion, par la radio ou par la télévision, d'œuvres ou d'idées déterminées, ni d'utiliser le matériel et les installations de la SSR. Cette règle est également applicable aux installations mises à la disposition de la SSR par les PTT en vertu de la présente concession.

⁴ L'autorité concédante peut ordonner la diffusion de déclarations officielles.

⁵ La SSR est tenue de diffuser des communiqués urgents de la police et des alertes émanant d'une autorité. Elle doit porter à la connaissance du public les actes législatifs publiés en procédure extraordinaire (art. 6 de la loi fédérale du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire).

La mission ainsi confiée à la SSR est fondée sur l'idée que des directives générales impératives sont indispensables en raison de l'importance de la radio et de la télévision sur le plan social, économique et politique. Contrairement à la presse dont la variété et la structure d'économie privée sont considérées comme des garanties suffisantes de la liberté d'opinion et d'information, la radio et la télévision doivent avant tout régir leurs programmes en fonction d'impératifs techniques et financiers.

De son côté, la SSR a précisé dans ses directives internes les dispositions figurant à l'article 13 de la concession et elle en a fait la base de sa politique en matière de programmes.

145.12 Article 6 de l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble

Outre les principes exposés à l'article 13 de la concession, le Conseil fédéral a promulgué, à l'article 6 de l'ordonnance du 6 juillet 1977 sur la radiodiffusion par câble, des directives concernant les programmes transmis sur le plan local par l'intermédiaire de réseaux concédés d'antennes collectives :

Article 6

¹ Le programme doit contribuer à la formation de l'opinion sur les questions touchant la communauté locale, aider à mieux comprendre les

aspirations de la collectivité et tenir compte de la vie culturelle locale. Un tiers au moins de la durée hebdomadaire du programme doit être consacré à cette tâche.

² Le programme doit refléter équitablement la diversité des événements et des opinions.

³ Les émissions qui sont de nature à compromettre la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération ou des cantons, et à perturber leur ordre constitutionnel ou les relations de la Suisse avec l'étranger, ne sont pas admises.

⁴ Les conventions excluant la diffusion d'événements par la Société suisse de radiodiffusion et télévision sont illicites.

145.2 Appréciation de l'article 13 de la concession SSR et de l'article 6 de l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble

Les directives figurant à l'article 13 fixent le cadre général régissant la conception des programmes, sans donner de règles précises ni un ordre des priorités. Elles formulent des objectifs généraux et indiquent les moyens permettant de les atteindre. Le manque de base constitutionnelle se fait ici particulièrement sentir. On se contente de notions vagues et de mots d'ordre pour énoncer une politique des programmes.

Cette énumération de concepts hétérogènes se révèle extrêmement problématique pour l'application du droit. Etant donné le manque de précision des définitions, l'autorité de surveillance bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation. L'élaboration des consignes de programmation devient ainsi une tâche très difficile.

A la différence de l'article 13 de la concession SSR, l'article 6 de l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble fixe les principes de la politique des programmes. Toutefois, à une exception près, celui-ci se contente de fixer les objectifs sans préciser les moyens de les atteindre. Cet article présente une différence essentielle par rapport aux dispositions de la concession SSR. En renonçant à indiquer concrètement les moyens à utiliser, il délimite mieux l'influence de l'Etat. Le libellé réduit le danger inhérent aux considérations relatives à l'opportunité, l'autorité de surveillance devant se limiter à vérifier si les mandats assignés ont été exécutés. Cette approche gagne en importance en raison de l'élargissement du système de la radio et de la télévision.

146 Financement

On entend par financement les bases économiques et l'acquisition des fonds de la radio-télévision, mais non l'utilisation des ressources par l'organisation, ni leur ventilation interne.

146.1 Modes de financement

Les taxes de concession, les recettes publicitaires et les crédits budgétaires de l'Etat constituent les principales sources de revenus des systèmes actuels de radio-télévision. C'est ainsi que la BBC et la radio suédoise sont financées

exclusivement par les redevances perçues par l'Etat. En Suisse, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche et en Finlande, le financement se fait tant par ce dernier moyen que par la publicité. L'Union soviétique affecte des fonds de l'Etat à la radio et à la télévision. Les stations commerciales des Etats-Unis et de Grande-Bretagne, ainsi que Radio-Télé-Luxembourg et Radio-Télé-Monte-Carlo, ne connaissent que les recettes publicitaires. Parmi les autres modes de financement, il y a lieu de citer les subventions de l'Etat pour les services à destination de l'étranger (p. ex. l'Allemagne), les indemnités pour la réception de certaines émissions (p. ex. la télévision à péage aux Etats-Unis), l'édition de périodiques présentant les programmes (p. ex. la Grande-Bretagne), la vente des émissions, les cotisations de membres ou les dons de fondations ainsi que, pour la radio et la télévision organisées sur une base fédéraliste, les recettes provenant de la péréquation financière (p. ex. la Suisse et l'Allemagne). La recherche de nouveaux modes de financement ne révèle guère de solutions de remplacement valables. A l'avenir également, les fonds proviendront surtout des subventions de l'Etat, des recettes publicitaires et des taxes de concession.

146.2 Financement par la publicité

Les répercussions du financement exclusif par les recettes publicitaires se manifestent dans la radio-télévision des Etats-Unis, laissée presque entièrement à l'initiative privée. Les propriétaires des stations et installations de diffusion cherchent en premier lieu à réaliser des bénéfices élevés. Les recettes publicitaires ne servent pas seulement à financer les programmes; elles visent surtout à produire un bénéfice. Un émetteur privé se distingue fondamentalement par là d'un établissement dont le but premier n'est pas le profit.

D'autre part, le financement au moyen de la publicité présentée par les média électroniques peut créer une situation de dépendance à l'égard des milieux économiques ou des groupes dominants.

Cependant, les diffuseurs ne peuvent pas renoncer entièrement aux recettes publicitaires. Presque tous les réseaux de télévision d'Europe occidentale et la majorité des stations de radio diffusent de la publicité parce qu'ils ont besoin des recettes qu'elle procure. De plus, la publicité favorise le commerce des biens et des services et stimule ainsi l'économie. Mais on ne saurait parler d'émetteur commercial lorsque celui-ci accepte de faire de la publicité dans une mesure restreinte, en sus d'autres sources financières. Cette notion n'est correcte qu'à partir du moment où les recettes proviennent entièrement ou essentiellement de la publicité.

Les répercussions que la publicité à la radio et à la télévision peut avoir sur le volume des annonces dans les journaux sont un sujet de controverse. Pour en juger, nous ne disposons pas encore d'un nombre suffisant de données obtenues par des méthodes empiriques. Les uns voient toujours un danger dans ce genre de publicité; les autres croient qu'il faut apprécier la situation de manière nuancée suivant la zone de diffusion (internationale, nationale, régionale ou locale), la situation de la presse dans cette zone, le genre de publicité et la nature des moyens de communication électroniques (radio, télévision, vidéotexte, etc.). En fin de compte, il s'agit de savoir si la publicité sur les

ondes entraîne une augmentation des budgets publicitaires, une redistribution de la publicité existante, ou encore une combinaison de ces deux possibilités. Il est évident que la question des interactions mérite une très grande attention. En effet, en tout cas en Suisse, les journaux et les périodiques contribuent plus que la radio-télévision à la libre formation de l'opinion et au développement culturel de la population.

Les considérations qui précèdent montrent qu'il ne saurait être question d'accorder une liberté totale en matière de publicité. Cela ne serait guère compatible avec les 2^e et 3^e alinéas du projet d'article constitutionnel, car les prestations mentionnées au 2^e alinéa seraient compromises, de même que l'indépendance du système de radiodiffusion. Cela étant, il importe de limiter la durée et le contenu de la publicité, voire sa zone de diffusion.

146.3 Financement par les ressources générales de l'Etat

Le financement de la radio et de la télévision par des subventions de l'Etat est une solution relativement simple. Etant donné l'importance considérable des fonds qui doivent être approuvés par le Parlement et l'Exécutif, on ne pourrait pas éviter que l'autorité d'approbation influence directement les média. Or ceci contreviendrait au 3^e alinéa du projet d'article constitutionnel. En outre, les montants à fixer pour chaque période de financement seraient soumis aux aléas de la conjoncture et aux changements d'opinion de l'autorité ci-dessus. Par contre, des montants fixes, affectés à un objectif précis, ne permettraient que difficilement de tenir compte de circonstances différentes ou de besoins nouveaux et risqueraient de paralyser les structures. L'octroi de subventions de l'Etat aux média électroniques reste néanmoins théoriquement concevable, non pour couvrir l'ensemble de leurs frais mais à titre d'indemnité pour les prestations spécifiques d'intérêt général et de politique extérieure. Jusqu'en 1977, la Confédération a accordé des subventions substantielles à Radio Suisse Internationale. Mais cette solution n'est pas réaliste, ne serait-ce qu'en raison des difficultés de trésorerie de l'Etat. Une radio-télévision au bénéfice d'une aide financière entraînerait obligatoirement une surveillance accrue de celui-ci.

146.4 Financement par les taxes de réception

La perception régulière de taxes permet de lier le devoir d'information des stations à une contre-prestation des auditeurs et des téléspectateurs. L'utilisateur n'acquiert toutefois le pouvoir d'influer sur les programmes que s'il existe une pluralité de diffuseurs et s'il a la latitude de verser la taxe au service de son choix. Dans ces conditions, l'auditeur ou le téléspectateur pourrait renoncer à financer des prestations indésirables. La radio et la télévision devraient alors agir en conséquence.

La perception de taxes a en outre l'avantage d'offrir de nombreuses possibilités de manœuvre. Son montant peut être adapté facilement aux nouvelles conditions. La compétence de fixer ou d'approuver cette somme, le service d'encaissement et les attributions en matière de contrôle pourraient être conférés à la station elle-même ou à des organes parlementaires, exécutifs ou autres.

147 **Contrôle des programmes et recours**

147.1 **Contrôle des programmes**

Le contrôle des programmes vise à vérifier si les émissions diffusées ou projetées sont conformes au règlement interne ou externe. Contrairement aux recours, cette procédure n'est pas déclenchée par une intervention externe. Ce contrôle se fait de l'intérieur par les diffuseurs et de l'extérieur par le DFTCE, qui est chargé de cette surveillance en vertu de la concession SSR. Mais le département n'a jusqu'à maintenant examiné que des émissions déjà diffusées et cela uniquement quant à leur conformité à la concession.

Le contrôle interne est assuré en premier lieu par l'organisation professionnelle et – dans une mesure limitée – par l'organisation institutionnelle, notamment par les commissions des programmes. Au sein de la SSR, des directives internes rendent chaque supérieur responsable de l'activité de ses subordonnés. De plus, le réalisateur a l'obligation de consulter ses supérieurs lorsqu'il se trouve en face d'une situation délicate. Cette contrainte est valable à tous les niveaux et la consultation peut s'étendre jusqu'au sommet de la hiérarchie.

L'organisation institutionnelle prend également part au contrôle interne des programmes. Elle apprécie, surtout par l'entremise de ses commissions des programmes, des émissions ou séries d'émissions, avant ou après leur diffusion. Elle ne joue donc en général qu'un rôle consultatif.

Dans la concession, le Conseil fédéral a chargé le DFTCE de surveiller l'application de ce document. Le département a donc le droit et l'obligation d'examiner les émissions de la SSR quant à leur conformité avec l'article 13 de la concession. Cela étant, l'autorité de surveillance peut intervenir d'office, donc sans plainte d'auditeurs ou de téléspectateurs. Dans l'ensemble, le département a usé avec modération de ce droit. Les raisons de son attitude résident dans l'indépendance voulue de la radiodiffusion vis-à-vis de l'Etat, l'effectif insuffisant du personnel dont il dispose et le fait que la plupart des émissions qui laissaient supposer une violation de la concession ont donné lieu à des plaintes de la part du public. L'autorité de surveillance s'est aussi chargée d'examiner ces dernières.

147.2 **Procédure de plainte**

La procédure de plainte se distingue du contrôle des programmes dans la mesure où l'examen d'un ou de plusieurs de ceux-ci n'a pas lieu directement mais indirectement, à l'instigation de tiers. Cela signifie que la plainte ne peut être dirigée que contre une violation de la concession, mais elle ne peut l'empêcher. Comme pour le contrôle des programmes, la procédure de plainte à l'égard de la SSR peut être interne ou externe.

C'est en 1976 que la SSR a édicté les premières directives sur le traitement des requêtes des auditeurs et des téléspectateurs. Elle les a révisées en 1979 et y a apporté une innovation très importante en ce sens que les plaintes en matière de programmes ne doivent plus être examinées par l'organisation professionnelle, mais par l'organisation institutionnelle (Directives de la SSR concernant

les plaintes et recours en matière de programmes). Elle fait une distinction entre les réclamations et les plaintes. Ces dernières sont des contestations écrites, dûment motivées et fondées, implicitement tout au moins, sur une violation de dispositions de la concession SSR se rapportant au programme. Il peut s'agir également d'une violation de directives en matière de programme. Une des trois commissions de plaintes régionales statue en première instance. La commission de plaintes de la SSR se prononce en deuxième lieu; ses membres sont choisis par le comité central.

Etant donné que les directives sur les plaintes ne constituent pas un texte approuvé par l'autorité concédante ou de surveillance, elles ne lient pas le département. L'autorité de surveillance n'est pas obligée de se conformer à ces dispositions. Elle ne peut donc pas non plus vérifier si la SSR les a observées dans les cas particuliers.

Outre la possibilité de s'adresser à la SSR, l'auditeur ou le téléspectateur a la faculté de faire appel directement au DFTCE. Ces plaintes sont en général des dénonciations au sens de l'article 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), car les programmes attaqués ne constituent pas une décision au sens de l'article 5 PA. Le Tribunal fédéral a expressément approuvé cette pratique (ATF 104 Ib 239).

Bien que la dénonciation ne donne pas automatiquement droit à une procédure complète, le département a toujours examiné de manière approfondie la requête lorsque l'émission ou la série d'émissions attaquée touchait au moins une disposition de la concession et qu'une première vérification sommaire n'excluait pas a priori une infraction à la concession. Jusqu'au milieu de l'année 1979, l'autorité de surveillance a exigé en outre que le directeur général de la SSR «statue en première instance». Cette manière de procéder a valu à la SSR le reproche d'être à la fois juge et partie. Une telle procédure est pourtant tout à fait usuelle en droit administratif. Elle n'est contestable juridiquement que si les décisions ont un caractère de dernière instance. Cette pratique a été modifiée dès le milieu de l'année 1979 en ce sens que l'autorité de surveillance traite directement les plaintes qui lui sont adressées.

147.3 Commission de plaintes

Par décision du 2 juillet 1979, le DFTCE a institué une commission chargée d'expertiser les plaintes présentées à l'autorité de surveillance. Cette commission n'a donc pas un pouvoir délibératif. Elle a une fonction purement consultative, quand bien même le chef du département a déclaré qu'il considérerait ses conclusions comme déterminantes (cf. Jörg P. Müller; Landesbericht Schweiz, dans: Rundfunkorganisationen und Kommunikationsfreiheit, Ed. Martin Bullinger/Friedrich Kübler, Baden-Baden 1979, p. 255 ss). Il n'a pas été possible de créer une commission de plaintes indépendante, parce que la base constitutionnelle à cet effet est controversée et que d'autre part, faute de disposer d'une norme de délégation, le Conseil fédéral ne peut confier à un tiers la responsabilité qui lui incombe en vertu de la LCTT.

Le projet d'article constitutionnel prévoit une autorité indépendante de plainte. La législation devra préciser l'autorité constituante, sa composition, l'effet des décisions de cette autorité, ainsi que les modalités de recours contre ses jugements devant le Tribunal fédéral.

Il faudra examiner s'il convient de créer un organisme spécial pour chaque région linguistique ou au contraire une autorité nationale. Les expériences faites jusqu'ici montrent que les dispositions de la PA ne sont pas adaptées aux problèmes. Nous manquons de critères indiquant les conditions dans lesquelles il y a lieu d'entrer en matière sur une dénonciation. Cette situation peut avoir pour conséquence un surcroît de travail impossible à maîtriser. Une menace de ce genre se dessine aujourd'hui déjà au sujet de la commission consultative de plaintes radio/télévision. Il faudra bien créer un jour une procédure sui generis. Il s'agit en particulier de déterminer qui sera habilité à se plaindre, dans quelles conditions il pourra le faire et quel sera son statut durant la procédure. Dans ce contexte, il convient de mentionner la motion Guntern du 21 juin 1979, qui demande la création d'une telle autorité. Cette intervention a été adoptée le 12 décembre 1979 par le Conseil des Etats et le 16 décembre 1980 par le Conseil national.

148 Position des cantons

Dans un Etat fédératif comme le nôtre, les cantons sont directement intéressés à la radio et à la télévision. Pas plus qu'au niveau de la Confédération, on ne saurait envisager de mainmise de l'Etat sur les média. Les cantons ont cependant tout à fait le droit de demander que leurs principaux projets et activités politiques soient présentés comme il convient par les média électroniques. La politique cantonale constitue un élément fondamental de la politique suisse.

L'article 55^{bis} vise à inscrire dans la constitution le fait que la radio et la télévision doivent tenir compte de la structure fédérative de notre Etat. Pour cela il y a lieu de prendre en considération non seulement les régions et leurs particularités linguistiques et culturelles, mais aussi les différents cantons.

Dès qu'il s'agit de décisions importantes dans le domaine de la radio et de la télévision, les cantons peuvent faire valoir un droit de consultation même lorsque la Confédération est compétente. De plus, il faut respecter leurs attributions quand les activités des média doivent être réglées sur le plan local ou régional. Ce principe est particulièrement important eu égard à la probable extension de la câblodistribution.

Quant à savoir si et dans quelle mesure les cantons influencent les média électroniques dans leur domaine de compétence et dans les organisations institutionnelles de la SSR, cela dépend pour une large part de leur propre engagement. Le Conseil fédéral a maintes fois donné l'assurance qu'il est conscient de l'importance des cantons dans la conception des média électroniques et qu'il s'efforce de préserver leurs intérêts et leur participation au débat.

2 Partie spéciale: commentaire de l'article constitutionnel

21 Premier alinéa: compétence fédérale et champ d'application

Premier alinéa:

«Il appartient à la Confédération de légiférer sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication.»

211 Législation fédérale

La Confédération est habilitée à établir des dispositions impératives sur la radio et la télévision en vue de réglementer les questions relatives aux définitions des notions, au droit d'accès aux programmes, à la liberté de la radio et de la télévision, aux droits des auditeurs et des téléspectateurs, aux droits et obligations des réalisateurs de programmes ainsi qu'au financement et à l'organisation des sociétés de radio-télévision. Cette compétence générale de la Confédération n'exclut pas la délégation d'attributions aux cantons.

Il y a lieu de distinguer entre la radio et la télévision d'une part et les autres formes de télécommunication collective d'autre part. Le premier alinéa s'applique aussi bien à la radio-télévision qu'aux autres média, alors que les dispositions particulières des alinéas 2 à 4 ne concernent que la radio et la télévision.

Cette réglementation différenciée des média s'impose en raison du développement technique dont on ne connaît guère l'avenir. Il n'y a pas lieu de réglementer explicitement au niveau constitutionnel toutes les formes de communication électronique. Le développement peut cependant aboutir à des aspects aujourd'hui imprévisibles, qui pourraient avoir un tel impact sur la société et l'Etat qu'ils devraient néanmoins être réglés sur le plan juridique. La description du champ d'application doit donc rester ouverte, de façon à ne pas soumettre inutilement des phénomènes de moindre importance à des dispositions constitutionnelles spécifiques. En revanche, il s'agira de prendre en considération les développements futurs encore inconnus et qui, de ce fait, ne permettent pas encore une réglementation concrète. C'est justement la raison pour laquelle les alinéas 2 à 4 ne concernent que la radio et la télévision.

212 Définition de la radio et de la télévision

Selon la définition traditionnelle, la radio et la télévision constituent un procédé de communication au moyen de programmes, entre les producteurs d'une part et les auditeurs et les téléspectateurs de l'autre. Il transforme des messages audibles et visibles en signaux électromagnétiques diffusés de manière à être généralement accessibles dans une région déterminée. Ces signaux peuvent être reçus et simultanément reconvertis en messages audibles et visibles. La réception des signaux et leur perception dépendent en règle générale du bon vouloir et de la disponibilité du public. Les messages audiovisuels transformés en signaux électromagnétiques ne peuvent être reçus qu'au moment de leur diffusion. Leur conversion en signaux ainsi que la diffusion et

la reconversion de ceux-ci peuvent être entreprises indépendamment les unes des autres. La radio et la télévision transmettent ces messages dans une séquence déterminée pour former un programme. Les programmes sont produits ou composés par une organisation déterminée qui en est responsable. Ils sont limités dans le temps, diffusés sur une longueur d'onde précise ou sur un canal fixé à l'avance.

213 Délimitation

La définition précédente exclut d'emblée tous les systèmes à sens unique (p. ex. la surveillance de places de jeux ou du trafic) pour lesquels la prise de vue, la transmission et la réception forment une entité. Il existe par ailleurs des systèmes non accessibles au public tels que la radio de la police, qui sont diffusés dans une zone déterminée. Les bobines et cassettes sont exclues de la définition de la radio et de la télévision. En effet, bien qu'elles impliquent également une transformation de signaux électromagnétiques en messages auditifs et optiques, elles ne constituent pas un phénomène de télécommunication. Par contre, la définition des télécommunications (transformation en signaux, diffusion et démodulation) englobe les diverses formes de transmission électronique de textes. Dans la présente définition, elles ne sont cependant pas assimilées à la radio et à la télévision, car elles n'impliquent pas la production et la diffusion de programmes par une station. Au contraire, commandées et sélectionnées par l'utilisateur, elles représentent une autre forme de télécommunication publique.

Une autre façon traditionnelle de caractériser la radio et la télévision repose sur la description de leur public. Celui-ci se compose d'un certain nombre – en général élevé – de personnes tournées vers un objectif commun, en l'occurrence les messages de ces média (selon Gerhard Maletzke: *Psychologie der Massenkommunikation*, Hambourg 1964, p. 29). Selon cette conception, le public ne forme pas une structure sociale durable. Il est formé simplement d'un nombre variable de personnes qui, à un moment donné, écoutent ou regardent une émission. Le message n'est pas transmis sous forme d'une communication personnelle. Il s'agit donc d'une communication indirecte.

Ces personnes sont séparées dans l'espace ou forment des groupes relativement petits, rassemblés en un lieu donné. En raison de cette réception collective de communications indirectes par un nombre indéterminé d'individus, séparés physiquement les uns des autres et appartenant à des catégories socio-culturelles non identifiables, on a formulé le concept de public «dispersé» (Gerhard Maletzke, op. cit., p. 28 et suivantes). Ces définitions classiques, qui prennent tour à tour pour point de départ la technique des télécommunications, l'organisation de l'institution et la nature du public, fournissent des critères permettant de classer les nouvelles techniques et les phénomènes connexes. Ainsi, les systèmes de radio-télévision par câble, par satellite ou par abonnement (télévision payante ou à péage) présentent des caractéristiques analogues à celles qui ont été relevées plus haut pour ces média. En revanche, les applications privées telles que la télévision en circuit fermé, la radio-hôpital, la diffusion d'informations par les agences de presse ou la surveillance des places

de jeu sont exclues de notre définition, de même que la diffusion d'émissions et de prestations analogues au moyen de cassettes ou de disques. Dans ce dernier cas, il y a bien transformation de messages en signaux qui doivent eux-mêmes être reconvertis en communications auditives ou visuelles, mais ces signaux ne sont pas transmis par ondes électromagnétiques aux fins de diffusion publique; ils sont simplement reproduits sur des supports matériels. Cela étant, ceux-ci s'apparentent plutôt à la presse.

C'est justement cette exclusion des disques et des cassettes, ainsi que des moyens électroniques de transmission de textes, de la notion classique de radio-télévision qui permet de définir le critère de l'impact des média en cause sur les individus et les groupes. Une des particularités des moyens audiovisuels – qui servent à la transmission plutôt qu'au stockage – est le fait qu'ils sont liés au temps. Leur message n'est pas livré sous forme compacte et observable à loisir, comme la presse, mais en séquence temporelle, qui exclut la réception simultanée d'autres messages.

A ce propos, il convient toutefois de tenir compte de l'attitude de l'utilisateur. En tant que média auditifs ou audiovisuels, la radio et la télévision exigent une attention moins soutenue que le mot écrit. Une fois enclenché, un appareil peut servir, à longueur de journée, de simple «accompagnement» aux diverses activités. Nous pensons que de moins en moins d'auditeurs et de téléspectateurs opèrent un choix conscient entre les divers programmes qui leur sont proposés. Nombreux sont ceux qui suivent des émissions de manière distraite. Or celles-ci peuvent avoir un effet subliminal, c'est-à-dire exercer une assez forte influence sur le subconscient du public. La recherche concernant l'impact de la radio et de la télévision sur la société n'a pas encore atteint un stade permettant de tirer des conclusions précises, par exemple sur les répercussions de la violence à la télévision. Mais il est clair que ces média sont les plus efficaces. Leur effet est d'autant plus fort que c'est celui sur lequel l'utilisateur peut le moins exercer un contrôle. Le pouvoir de suggestion, notamment des émissions de radio et de télévision, exige du législateur un sens prononcé des responsabilités à l'égard du public. L'inclusion de tous ces moyens dans la conception de la radio-télévision permet d'inscrire un critère objectif dans cette perspective.

214 Productions et informations

Dans la définition de la radio-télévision, il a été surtout question de «messages», afin d'éviter le mot «information» dont le sens ambigu est obscurci par un usage abusif. Dans son acception la plus générale, «message» ne signifie pas une déclaration orale mais la plus petite partie d'une information, autrement dit une donnée. C'est pourquoi le texte constitutionnel utilise les mots «productions et informations», plus clairs. Le mot «production» se distingue d'«information» par le fait qu'il désigne de manière générale la diffusion de messages, donc de sons et d'images, que les réalisateurs de programmes présentent aux auditeurs et téléspectateurs.

22 2^e alinéa: Mandat donné à la radio et à la télévision

2^e alinéa:

«La radio et la télévision contribuent à l'épanouissement culturel des auditeurs et téléspectateurs, favorisent la libre formation de leur opinion et concourent à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays tout en reflétant convenablement la diversité des événements et des idées.»

221 Prestations des média dans une société démocratique

Les prestations des média et la manière de les fournir doivent être adaptées à notre société pluraliste et démocratique. Dans celle-ci, les besoins, intérêts et points de vue les plus divers se côtoient. Contrairement à l'Etat totalitaire, l'Etat démocratique ne doit pas chercher à amoindrir cette diversité ni à faire pression sur le processus politique. Cela étant, les divers groupes sociaux sont tributaires des moyens d'information. Ils en ont besoin en effet pour faire connaître leurs programmes et leurs exigences au public. Tous les groupes devraient bénéficier de chances égales lorsqu'ils désirent exposer leurs desiderata et leurs intérêts. Les minorités ont même besoin d'une attention spéciale pour pouvoir s'exprimer. Les responsables des programmes doivent cependant songer que notre société n'est pas une somme de groupuscules minoritaires représentant souvent des vues extrêmes. Si la radio-télévision veut se rapprocher de son public, elle doit refléter adéquatement les besoins de la majorité.

222 Situation initiale

Le projet d'article constitutionnel a pour point de départ et pour idée directrice les prestations que la radio et la télévision doivent fournir à la collectivité. Cette approche met l'accent sur le public et les programmes. Toutes les autres dispositions constitutionnelles et législatives, notamment celles qui touchent les libertés, sont conçues compte tenu de cette mission.

Une telle méthode fonctionnelle vise à interpréter un phénomène social selon sa contribution à la vie de la collectivité ou des éléments qui la composent. Elle ne veut pas seulement traiter et analyser les effets intentionnels, mais aussi les influences involontaires, voire inaperçues.

Etant donné cette conception, on n'a pas cherché à élaborer un article aussi fouillé que celui qui fut rejeté en automne de 1976. Le présent article se limite à l'essentiel. Il ne s'agit pas de déterminer les moyens permettant d'atteindre les divers objectifs énoncés par la constitution, mais de délimiter un cadre qui favorise le développement de la radio et de la télévision. Les modalités de détail doivent être fixées au niveau de la législation. C'est pourquoi l'article constitutionnel prévu se borne à définir le strict nécessaire.

223 Structure

Le deuxième alinéa donne mandat à la radio et à la télévision, systèmes fermés, de fournir certaines prestations, cette mission pouvant être accomplie par un

ou plusieurs diffuseurs (en radio-télévision, on entend par diffuseur une organisation qui produit, réalise et diffuse des émissions en vertu d'une concession). Ces services, dont la qualité et la quantité ne peuvent être complètement prédéterminés, sont envisagés dans leur généralité d'une part comme devant contribuer à la libre formation de l'opinion, à l'épanouissement culturel et au divertissement du public. De l'autre, ils doivent aussi tenir compte des particularités ou des réalités propres au pays. Refléter convenablement la diversité des événements et des idées est une tâche qui répond à la structure pluraliste de la société et des institutions politiques de notre pays, qui n'affirme son identité que dans la multiplicité.

Ce mandat confié au législateur comporte un aspect statique et un aspect dynamique, qui caractérisent tous deux le processus de communication déclenché par la radio-télévision. Tout ce qui a été hérité de notre histoire est statique, notamment notre structure fédérative. Ces éléments doivent être perçus comme parties intégrantes d'un système global. Les mutations ou développements survenant actuellement dans le système, lui-même soumis à des changements qui entraînent d'autres, sont en revanche les facteurs dynamiques.

224 Portée

Outre la radio-télévision, d'autres média (p. ex. le cinéma, et surtout la presse) fournissent des apports semblables à la société. Tous ces moyens de communication sont donc en étroit rapport et jouent un rôle important pour celle-ci.

Cette parenté des média entre eux se manifeste d'une part dans le fait que l'utilisateur peut les utiliser tour à tour, d'autre part dans les nombreuses interactions qui se produisent entre les divers moyens de communication. Ces interactions ainsi que les différences dans les temps de propagation, dans les modes d'expression et dans les effets qui caractérisent les divers modes d'information revêtent une importance encore plus grande pour la politique des média. Alors que la radio peut transmettre un événement pratiquement à l'instant où il se déroule, la presse recrute des lecteurs en donnant une analyse plus approfondie du même événement. Le journal est facilement disponible (aujourd'hui et demain, d'un endroit à l'autre). Tout en fournissant un aperçu concis, il permet de se pencher à loisir sur un sujet donné. Quant à la télévision, avec ses images mouvantes et multicolores, elle a un pouvoir de séduction encore plus grand. Il n'en reste pas moins que tous les média cherchent à présenter l'événement en primeur et dans une forme aussi attrayante que possible, bien qu'aucun d'entre eux ne puisse offrir à lui seul tous les avantages. Chacun s'efforce donc de contrebalancer les qualités des autres véhicules de l'information, et c'est ainsi que la radio présente une revue de presse ou que certains journaux contiennent des illustrations en couleur.

Si une telle concurrence fondée sur la diversité de l'offre se produit, et si elle est encore renforcée par la pluralité des stations de radio-télévision dans une même zone de diffusion, alors on peut considérer comme remplie la condition primordiale pour le citoyen d'avoir largement droit à l'information, à la

culture et au divertissement, droit limité uniquement par certaines considérations juridiques et morales. Il bénéficiera en outre d'une liberté d'expression très complète. Une concurrence aussi intense que possible entre un grand nombre de média offrant un contenu diversifié constitue l'un des objectifs principaux de leur politique.

224.1 Epanouissement culturel

La radio et la télévision sont désormais indissociables de la vie culturelle de notre société. Accessibles à tous, jouant un rôle important dans le système de la communication sociale, enfin dotées d'un grand pouvoir de suggestion, elles sont indéniablement des facteurs essentiels de la culture moderne qui s'adresse à la masse. Elles aident l'homme à prendre conscience de ses possibilités, de sa situation, bref à appréhender le monde. C'est pourquoi elles jouent aussi un rôle décisif sur le plan culturel. En effet, la culture ce n'est pas seulement les arts, l'instruction et la science. C'est aussi le moyen par lequel une société exprime le sens qu'elle donne à son existence. En elle sont réunies les valeurs qui conditionnent le comportement de l'homme et qui sont le fondement de la société. C'est la raison pour laquelle la notion de culture englobe également les traditions et les convictions qui forment la toile de fond d'une collectivité et qui s'expriment dans les arts, la religion, le droit, le mode de vie ainsi que dans le comportement de l'homme à l'égard d'autrui et de l'environnement.

Campées sur cette toile de fond, la radio et la télévision contribuent de différentes façons à l'épanouissement culturel des auditeurs et des téléspectateurs. En effet,

- Elles stimulent la créativité artistique – partie intégrante de notre culture – et la favorisent en reproduisant des œuvres de tous genres et en fournissant des informations sur la vie artistique.
- En renseignant le public sur les événements et les problèmes qui surviennent aux quatre coins du monde ou qui touchent tous les domaines, ces deux média aident l'homme à comprendre les problèmes de son époque et à trouver un sens à son existence. A cet égard, les émissions consacrées aux modes de vie, ainsi qu'aux questions religieuses et philosophiques jouent un rôle déterminant.
- La radio et la télévision fournissent à chacun l'occasion de se cultiver et de parfaire ses connaissances. Ce faisant, elles jouent du point de vue culturel un rôle capital puisqu'elles aident le particulier à se faire une idée précise de ses possibilités, de ses opinions et de ses aspirations. Elles permettent de compléter et de parfaire l'enseignement scolaire dispensé avec des moyens didactiques traditionnels. N'oublions pas que ces média sont à la portée de tous au-delà de la scolarité obligatoire. Ils offrent en matière d'instruction un large éventail de possibilités. Ce genre d'activité est plus qu'occasionnel. En effet, la radio et la télévision peuvent diffuser de véritables programmes d'études et de formation professionnelle. Il s'agit de mieux utiliser les capacités importantes qui s'offrent en l'occurrence. Relevons dans ce contexte que les nouvelles réalisations techniques (cf. ch. 115), notamment le canal de retour, ouvrent aux média des perspectives intéressantes.

Contribuer à l'épanouissement culturel de l'individu, telle est la mission que l'on envisage aujourd'hui de fixer explicitement dans la constitution. Or pour s'en acquitter, les deux média doivent satisfaire à des exigences élevées. Dès 1975, la commission d'experts chargée d'examiner les problèmes culturels en Suisse (la commission Clottu) avait estimé (p. 244 de son rapport) que cette mission était de plus en plus sacrifiée à des impératifs de rentabilité ainsi qu'à une interprétation restrictive et opportuniste des desiderata des auditeurs et des téléspectateurs. En conséquence, elle a émis l'opinion selon laquelle, dans l'accomplissement de leur mandat culturel, les média se devaient plus que par le passé d'animer la politique des programmes, quel que soit le genre d'émission.

En réalité, la radio et la télévision ne favoriseront l'épanouissement culturel dans la mesure voulue que si elles présentent les problèmes généraux sous un angle culturel, manifestant ainsi clairement que la culture est une véritable dimension de l'existence. Il va de soi que plus les émissions culturelles sont attrayantes et simples dans leur conception, plus elles ont de chances d'atteindre un large public. Pour donner suite à une recommandation de la commission Clottu, il importe d'éviter de renforcer l'image que la culture est l'affaire d'une élite, image que l'on se plaît par trop souvent à entretenir en utilisant un langage hermétique ou en plaçant à des heures où la fréquence d'écoute est faible, des émissions faisant appel à un certain bagage intellectuel.

224.2 Libre formation d'opinion

Pour que chacun puisse se former une opinion, il faut que l'offre d'informations soit variée, mais non point anarchique. Cette diversité de l'information et de la communication des faits et des opinions ne suffit cependant pas, car l'excès risque en l'occurrence de surcharger et de brouiller l'esprit du destinataire. Les responsables des programmes doivent donc traiter l'information en tenant compte de la capacité d'assimilation du public. C'est la raison pour laquelle ils sélectionnent, sur la masse des nouvelles disponibles, les sujets importants pour le destinataire. Ils replacent également ces informations dans le contexte général, au moyen de commentaires. Or, toute analyse de celles-ci est nécessairement subjective. Elle sera donc présentée comme telle au public, qui doit pouvoir former son propre jugement à partir des nouvelles reçues. Par ailleurs, compte tenu du rôle clé que jouent les responsables ainsi que les réalisateurs des programmes et de l'inévitable subjectivité de leur travail, il faudra veiller à ne pas les sélectionner de façon unilatérale, mais au contraire d'une manière qui accorde à chaque tendance politique et sociale l'importance qui lui revient.

224.3 Divertissement

Le public accorde une grande importance au divertissement, source de distraction, de détente et de récréation. La radio-télévision se prête particulièrement bien à ce rôle. La présentation sous une forme divertissante de sujets informatifs ou éducatifs est donc justifiée. Elle permet d'éveiller l'intérêt de l'auditeur

ou du téléspectateur et de lui présenter les sujets de façon claire et attrayante. Divertissement ne signifie donc pas forcément badinerie. Une émission peut très bien être instructive tout en étant agréable et facile à saisir.

224.4 Particularités du pays

Le fédéralisme est la clé de voûte de notre édifice politique; il découle de la diversité de notre pays. Le mode de vie actuel, qui ignore les frontières et les démarcations culturelles, tend à brouiller la perception de cette base politique essentielle. En franchissant l'espace et le temps en quelques secondes, la radio-télévision doit lutter contre cette tendance. Pour cela, elle présentera les particularités de notre pays, soulignera leur signification et facilitera leur appréciation.

Mais la singularité de la Suisse ne se limite pas au fédéralisme. Elle repose aussi sur la pluralité linguistique et la diversité. Elle exige donc que l'on comprenne les aspirations des minorités. Celles-ci ont toutes droit à un avenir qui leur rende justice. La radio-télévision est très bien placée pour se faire le porte-parole de cette diversité.

224.5 Diversité des événements et des idées

Une société pluraliste et démocratique implique entre autres libertés celle de se former une opinion, qui dépend elle-même d'informations diversifiées, diffusées sans entrave. Les véhicules de l'information sont avant tout les média.

23 Alinéa 3: Indépendance des diffuseurs et libre conception des programmes

Alinéa 3:

«L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que la libre conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.»

231 Situation initiale

Aux termes du premier alinéa, la Confédération légifère sur la radio et la télévision. Cette compétence n'est cependant pas illimitée.

232 Indépendance de la radio-télévision

Les diffuseurs doivent être indépendants de l'Etat d'une part et des groupes de pression privés d'autre part. Une mainmise de l'Etat sur la radio et la télévision est exclue, que les services de diffusion soient organisés selon le droit public ou le droit privé. Le diffuseur doit pouvoir s'acquitter de sa mission sans ingérence du gouvernement ou de l'administration. Cette indépendance se

justifie par le rapport direct qui existe entre la radio-télévision et l'exercice du pouvoir par l'Etat. De même que la presse, les média électroniques ont pour mission d'informer le public de l'activité des organes de l'Etat, de commenter cette activité et, au besoin, de la critiquer.

Considérée comme inhérente à la fonction, l'indépendance n'est pas simplement le droit de résistance à l'Etat, pas plus qu'elle n'exclut toute activité de ce dernier dans le domaine de la radio-télévision. Sans vouloir influencer sur le contenu des émissions programmées, l'Etat doit plutôt veiller à ce que les prestations mentionnées au deuxième alinéa soient assurées correctement. Une radio-télévision dominée par l'Etat ne nuirait pas seulement à la libre communication. Soumise uniquement à l'influence de ses propres agents ou à des groupes extérieurs, elle ne serait pas moins indésirable.

Aussi, l'autonomie des institutions de diffusion leur interdit-elles de céder à l'influence unilatérale de groupements ou d'intérêts privés. Dans cette optique, l'Etat, devient le garant de la liberté, «defensor libertatis». Cela ne veut pas dire que la radio-télévision soit détachée de la société et de ses besoins. Elle fait au contraire partie intégrante de la collectivité, qu'elle sert et qui doit l'influencer (cf. Friedrich Kübler, *Kommunikation und Verantwortung Konstanz*, 1973). Dans une société démocratique libre, il y a lieu d'éviter l'influence unilatérale de certains groupes et, partant, la prise en compte exclusive d'un petit nombre d'intérêts, fussent-ils de nature politique, économique ou culturelle. Ce danger est d'autant plus menaçant lorsqu'une zone de diffusion ne connaît pas la pluralité des média.

La loi ne doit pas exclure le fait que plusieurs organismes produisent et diffusent des programmes. C'est précisément la raison pour laquelle nous refusons d'édicter au niveau constitutionnel des prescriptions sur l'organisation des sociétés de radiodiffusion. L'article traite de la radio-télévision dans son ensemble. Il ne vise pas l'organisme de diffusion pris isolément, mais le système. Il met l'accent sur les prestations à fournir. On peut imaginer différentes formes d'organisation capables d'une telle production. Ce n'est pas la structure, mais la prestation offerte au public qui est déterminante.

233 Libre conception des programmes

La liberté établie au troisième alinéa du projet d'article constitutionnel est conférée au réalisateur du programme. Il est libre de concevoir les programmes comme il l'entend. Cette nouvelle disposition ne lui donne aucun droit nouveau. Toutefois, il faut songer que les diffuseurs d'une certaine importance ne sont en mesure de s'acquitter pleinement de leur tâches qu'en déléguant des obligations et des attributions, bref en conférant à d'autres des responsabilités et des libertés.

Il n'y a pas de responsabilité sans liberté, pas plus qu'il n'y a de liberté sans responsabilité. Nul ne peut assumer la responsabilité de quelque chose s'il ne dispose pas de la liberté nécessaire; en outre, quiconque dispose de libertés est responsable dans les limites de celles-ci. Le réalisateur de programmes peut être appelé à répondre de ses actes tant en vertu du droit civil que conformé-

ment au droit pénal. Au surplus, il est parfois tenu d'observer certaines prescriptions internes régissant la responsabilité (c'est par exemple le cas à la SSR). La responsabilité est endossée par celui qui diffuse la production journalistique ou qui doit la défendre en se fondant sur la réglementation interne. Comme elle suppose une certaine liberté, un réalisateur n'est donc responsable que dans les limites de cette dernière.

Il appartient à la législation d'exécution de réglementer plus en détail la liberté et la responsabilité vis-à-vis de l'extérieur ainsi que leur réalisation interne.

Par ailleurs, la mission qui incombe au diffuseur englobera notamment la réglementation détaillée des droits et des devoirs liés à l'activité des responsables des programmes, conformément aux termes de la constitution, par exemple par des directives de rédaction et des prescriptions sur les programmes.

24 Alinéa 4: Autorité indépendante de plainte

Alinéa 4:

«La Confédération crée une autorité indépendante de plainte.»

Il ne suffit pas de créer une telle autorité, encore faut-il fixer ce pourquoi elle est compétente, déterminer qui a qualité pour porter plainte et établir les critères auxquels les plaintes doivent satisfaire.

241 Autorité indépendante de plainte

Lors de la création d'une autorité indépendante de plainte, il y a lieu de rappeler que la radio-télévision est déjà largement soumise à des normes juridiques. Les voies de droit nécessaires à son application existent aussi. C'est ainsi que l'on peut faire valoir juridiquement l'atteinte aux intérêts personnels (art. 28 CCS, art. 173 ss CPS) et aux droits d'auteur. Des révisions sont à l'étude, tant en ce qui concerne les droits d'auteur que la protection de la sphère privée en droit civil, ne serait-ce que pour tenir compte des nouveaux problèmes posés par les média. Il ne saurait donc incomber à l'autorité précitée d'intervenir aussi dans ces domaines. Elle constitue bien plutôt, avec la plainte relative à une émission, un moyen propre aux média et destiné à faciliter le dialogue avec le public. De plus, elle contribue à remplir, dans l'intérêt de la collectivité, les tâches prescrites par la loi (alinéa 2 de l'article constitutionnel).

L'alinéa 4 de l'article constitutionnel commande la création d'une autorité de plainte qui soit indépendante tant sur le plan de son fonctionnement qu'en ce qui concerne son personnel. Jouant en quelque sorte un rôle judiciaire, elle n'est pas liée par les instructions émanant du Parlement ou du Conseil fédéral. Sa gestion, en revanche, peut être soumise au contrôle de l'un de ces organes, comme l'est celle du TF (cf. art. 21 de la loi fédérale du 16 décembre 1943 sur l'organisation de la juridiction fédérale, RS 173.110). L'indépendance dont elle jouit se manifeste cependant aussi vis-à-vis des organismes de diffusion. Cette disposition constitutionnelle entraîne donc des incompatibilités contraignantes.

Il est certain qu'un membre du Conseil fédéral ou de l'administration ou encore un collaborateur de l'organisme de diffusion ne peut être simultanément membre de l'autorité de plainte. Jusqu'à quel point toutefois des parlementaires fédéraux seront-ils habilités à siéger au sein de cette autorité de plainte? C'est la loi qui devra l'établir.

Pour le reste, la constitution ne permet pas d'induire des exigences concernant la forme à donner à l'autorité de plainte. Dès lors, les considérations qui suivent se bornent à suggérer des normes possibles. Il sera question surtout de la tâche de cette autorité, de sa composition, de l'autorité qui nomme ses membres et de leur statut, des pouvoirs de surveillance, de l'effet des décisions ainsi que des recours éventuels.

L'autorité en question se déterminera sur les plaintes relatives à des émissions. Quant au contrôle par la collectivité, on peut admettre qu'il a déjà lieu au sein de l'organisme de diffusion (organisation institutionnelle). Il n'est donc pas nécessaire, lors de la composition de l'autorité, de prévoir un nouveau contrôle sous cet angle ni de tendre par conséquent à une répartition selon des critères visant à la représentativité des régions et de la population suisses. Cette constatation permet d'envisager un organisme ayant un effectif de sept à neuf personnes. C'est aussi une question de rationalité: un petit groupe travaille plus vite et plus efficacement, et la rapidité de décision joue un rôle important dans ce domaine précisément.

Pour assurer une claire répartition des compétences entre les organismes de diffusion et l'autorité de plainte, il importe de limiter la compétence de celle-ci à l'examen des violations de la loi et des abus du pouvoir discrétionnaire (voir à ce sujet Franz Riklin: *Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen*, Fribourg 1973, p. 119).

La compétence de l'autorité de plainte pourrait être envisagée de telle sorte que celle-ci soit habilitée à prononcer des jugements assortis de sanctions ou n'ait que le pouvoir de rendre des jugements purement déclaratifs. Dans ce dernier cas, l'autorité devrait se borner à constater que l'émission incriminée viole une ou plusieurs prescriptions en la matière, sans pouvoir ordonner des mesures telles qu'un rectificatif. Des jugements accompagnés de sanctions exigeraient en revanche des mesures correctives. Franz Riklin estime que la compétence de l'autorité de plainte devrait se limiter à des jugements déclaratifs et que la possibilité d'ordonner des sanctions entraînerait «la confusion des compétences et responsabilités de l'autorité de surveillance avec celles des réalisateurs d'émissions». On s'exposerait alors au risque de voir «cet organisme assumer de plus en plus les fonctions revenant normalement à une direction générale ou à un intendant. En dépit de cette réserve, ces jugements auront semble-t-il une certaine importance en ce sens qu'une société émettrice ne saurait se permettre d'être constamment désavouée» (F. Riklin: *op. cit.*, p. 116). D'autres voix s'élèvent cependant pour affirmer que seule le pouvoir d'ordonner des sanctions ferait de l'autorité de plainte un instrument efficace. Il ne faudrait toutefois par perdre de vue le fait qu'un dommage commis est de toute façon difficilement réparable.

Le recours éventuel devant le Tribunal fédéral contre une décision de l'autorité de plainte soulève un problème important. Nous estimons que pour assurer une application uniforme du droit il faudrait introduire cette possibilité.

242 Plainte relative à une émission

Le droit de procédure actuel, formulé dans la loi sur la procédure administrative (PA), ne suffit pas en matière de radio-télévision. La situation paraît devoir s'aggraver encore avec la création de l'autorité indépendante de plainte, compte tenu des objectifs assignés à celle-ci. En effet, elle ne doit pas avant tout faire triompher des droits individuels subjectifs, comme c'est l'intention de la PA; elle vise plutôt à encourager le dialogue entre les diffuseurs et le public, et finalement à améliorer les programmes.

Il serait donc indiqué de prescrire une procédure spécifique dans ce domaine. La réglementation relative à la plainte contre un programme donné devra en définir la légitimation, le motif, la forme et les délais.

Le droit de plainte devrait être reconnu aux autorités, aux associations et aux individus. Il conviendrait de viser à une sorte d'action populaire (voir Vorschlag zur Funktion und Struktur der Trägerschaft der SRG, Hayek Engineering AG, Berne 1975, p. 79; Franz Riklin: Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Fribourg 1973, p. 114 ss). Cependant, afin d'éviter que le droit de plainte ne soit finalement qu'une soupape permettant à chacun d'exprimer ses mouvements d'humeur et pour donner à l'autorité en cause la possibilité de traiter les nombreux cas auxquels il faut s'attendre, il importe de définir certaines exigences formelles auxquelles la plainte devrait satisfaire pour être recevable. Il serait possible par exemple, comme en Autriche, d'exiger des particuliers un certain nombre de signatures. Celui-ci devrait être fixé de manière à ne pas décourager toute initiative.

Afin d'exclure toute censure, qui serait inadmissible selon l'alinéa 3 du projet d'article constitutionnel, la plainte ne peut avoir trait qu'à des émissions déjà diffusées. L'importance des moyens d'informations électroniques dans les campagnes électorales et lors de la préparation de votes ainsi que le dommage parfois irréparable qui en résulte pour le scrutin justifie cependant une possibilité de plainte contre certaines émissions non encore diffusées.

3 Droit constitutionnel et législation

La formulation d'un article constitutionnel doit être brève et de portée générale. En quelques alinéas, on ne peut énoncer que des principes sur un domaine donné.

Il serait donc indiqué d'inclure dans le présent message une esquisse de la législation prévue, qui s'ajouterait aux éclaircissements de nature générale. Nous devons cependant y renoncer. Le message contient d'ailleurs des indications sur une éventuelle loi concernant la radio-télévision et en fournit les principes essentiels. En outre, une commission fédérale d'experts est en train

d'élaborer une conception globale des média. Elle a notamment pour mandat de préparer une telle loi. Il ne faut pas anticiper sur les résultats de cette réflexion générale, qui revêtiront une valeur fondamentale pour la législation en la matière. Cela ne change rien à la situation insatisfaisante qui règne sur le plan constitutionnel. S'il est impératif que l'article constitutionnel voie le jour sans tarder, il n'en va pas de même de la loi.

Il appartient à l'Assemblée fédérale de promulguer une loi d'exécution. Le peuple peut s'y associer par voie de référendum. Des déclarations d'intention pourraient tout au plus en esquisser et en expliciter la teneur. Elles seraient un instrument permettant de mieux comprendre une matière complexe, mais elles ne sauraient influencer directement sur le processus législatif.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Il n'est pas possible de déterminer exactement les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel entraînés par l'article constitutionnel, parce qu'ils dépendent de conditions pratiques telles que la surveillance exercée par la Confédération ou le mode de financement, que seule la loi précisera. On peut prévoir que la législation impliquera un certain renforcement de l'effectif du personnel fédéral. Comme la radio et la télévision continueront vraisemblablement à être financées par les taxes et les recettes publicitaires, il n'y a pas lieu d'inscrire de nouvelles charges au budget fédéral.

L'article constitutionnel n'a pas d'effet direct sur les cantons et les communes. Il appartiendra à la loi d'exécution de préciser si ceux-là ont le droit d'octroyer des concessions à certaines institutions émettrices et d'exercer leur surveillance sur elles.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Nous avons annoncé le présent projet dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979-1983 (cf. FF 1980 I 683 s., ch. 521). Il constitue d'ailleurs un des points forts de ces grandes lignes.

Arrêté fédéral concernant un article sur la radio et la télévision

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1981¹⁾,
arrête:

I

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 55^{bis}

¹ Il appartient à la Confédération de légiférer sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication.

² La radio et la télévision contribuent à l'épanouissement culturel des auditeurs et téléspectateurs, favorisent la libre formation de leur opinion et concourent à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays tout en reflétant convenablement la diversité des événements et des idées.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que la libre conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

⁴ La Confédération crée une autorité indépendante de plainte.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

26798

Message concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision du 1er juin 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.07.1981
Date	
Data	
Seite	849-916
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 145

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.