

MITJANS DE COMUNICACIÓ I AUTORITATS ADMINISTRATIVES INDEPENDENTS. L'EXEMPLE FRANCÈS DEL CONSELL SUPERIOR DE L'ÀUDIO-VISUAL

Jean-Louis Autin

Professor de la Facultat de Dret. Universitat de Montpeller

Les dues locucions que componen el títol d'aquesta comunicació mereixen, a títol d'introducció, alguns aclariments que orientaran l'ordre de l'exposició.

A. El concepte d'autoritat administrativa independent

Malgrat que l'expressió està en voga i que s'usa freqüentment en la doctrina francesa contemporània, cal reconèixer que aquest terme genèric encara es troba avui impregnat de força imprecisió, i per tant, encara és prematur evocar l'existència d'una nova i veritable categoria institucional. Per tal de cenyir-nos a una primera aproximació, podem dir que l'expressió designa un conjunt d'organismes que han aparegut aquests últims anys, i que tot i presentar alguns punts en comú, no estan dotats d'un estatut jurídic homogeni i clarament establert en dret positiu. És necessari ampliar cadascun d'aquests aspectes abans de precisar allò que realment planteja el debat en l'àmbit institucional.

1. *El seu desenvolupament empíric*

El concepte d'autoritat administrativa independent s'ha usat puntualment i successivament en diverses fonts del dret, les quals totes han contribuït, poc o molt, a la seva legitimació.

Va aparèixer per primera vegada l'any 1978, en una llei relativa a la Comissió Nacional Informàtica i Llibertats (CNIL), que el Parlament va qualificar oficialment d'autoritat administrativa independent, sense precisar-ne, però, el sentit i el contingut jurídics de la fórmula. La mateixa qualificació legislativa es va mantenir posteriorment per designar altres organismes similars però que han estat ulteriorment o bé suprimits —com ara la Comissió per a la Transparència i el Pluralisme de la Premsa creada el 1984 i dissolta el 1986—, o bé transformats —com la Comissió (1985) que va esdevenir el Consell per a la Igualtat dels Drets (1986) o la Comissió Nacional per a la Comunicació i les Llibertats (CNCL — 1986) que ha esdevingut el Consell Superior de l'Àudio-visual (CSA — 1989)—, sense reemprendre aleshores la mateixa denominació per aquestes. Amb tot, el legislador no ha renunciat a l'expressió, ja que l'ha usada més recentment per al Comitè Nacional d'Avaluació de les Universitats (1989).

La jurisprudència també ha contribuït davant del silenci de la llei, al desenvolupament i a l'arrelament del concepte d'autoritat administrativa independent en el nostre sistema jurídic. Però amb diferències significatives. Ja que, si bé el Consell

d'Estat que actua en el camp del contenciós no usa mai aquesta expressió, el Consell Constitucional s'hi refereix fàcilment. Encarregat de pronunciar-se sobre els textos legislatius que creen o reformen organismes que no tenen una denominació jurídica —com ara l'Alta Autoritat de la Comunicació Àudio-visual (HACA), el Consell per a la Igualtat dels Drets o la Comissió d'Operacions a Borsa (COB)— no ha dubtat a conferir-los, d'una manera directa o indirecta, l'etiqueta d'autoritat administrativa independent i elimina, així, els obstacles que semblaven oposar-se a acceptar aquest concepte en el nostre ordenament constitucional.¹

Però l'impuls decisiu a favor de la consagració del concepte prové de la doctrina. Fins i tot és possible determinar la data d'origen d'aquest corrent, a partir de dos estudis publicats el 1983,² els quals han provocat una veritable efervescència intel·lectual sobre el tema. A partir d'aquest moment s'han multiplicat els estudis i les reflexions, ampliant-ne sovint excessivament el marc original de referència, ja que ha esdevingut usual en la doctrina incorporar, en la nova categoria, organismes la naturalesa jurídica dels quals no ha estat mai oficialment precisada, i que han estat creats a vegades fins i tot abans de 1978!

Tant és així que la llista d'organismes habitualment catalogats en la categoria d'autoritats administratives independents pot incloure'n avui una vintena,³ la qual cosa planteja, evidentment, la qüestió metodològica dels criteris que permeten d'arribar a una qualificació com aquesta. Més endavant reemprendrem aquesta qüestió, però ara és important donar una visió sintètica del fenomen estudiat. Els organismes considerats com a autoritats administratives independents intervenen en sectors socials sensibles, on els drets individuals i les llibertats públiques són amenaçats per tot tipus de poders d'ordre públic o privat. Àmbits en els quals una intervenció de l'Estat és desitjada i remuda alhora; on, en tot cas, les formes d'acció tradicional del poder públic són considerades inadequades o desprestigiades. En citarem principalment:

- El sector de l'economia de mercat amb el Consell de la Igualtat dels Drets, la COB, la Comissió per a la Seguretat dels Consumidors, la Comissió de les Clàusules Abusives...
- El marc de les relacions entre l'Administració i els ciutadans: el *Médiateur* de la República, la CNIL, la Comissió d'Accés als Documents Administratius, la Comissió d'Infraccions Fiscals.
- I el sector de la comunicació, que serà objecte d'un desenvolupament més ampli.

2. Les seves característiques jurídiques

Malgrat que no disposem d'un estatut comú que ens permetria d'aprofundir-ne l'estudi, aquests organismes comparteixen un cert nombre de característiques que podem presentar molt breument. Ara bé, i això demostra una certa fragilitat de la categoria que estudiem, aquests trets comuns són formulats d'una manera essencial-

1. J-L. Autin, «Les autorités administratives indépendantes et la Constitution», *Rev. adm.* 1988, pàg. 333. C. Teitgen-Coly, «Les instances de régulation et la Constitution», *RDP* 1990, pàg. 133.

2. P. Sabourin, «Les autorités administratives indépendantes Une catégorie nouvelle», *AJDA* 1983, pàg. 275. F. Gazier i Y. Cannac, «Les autorités administratives indépendantes», *EDCE* 1983, núm. 35, pàg. 13.

3. F. Gazier i Y. Cannac, *op. cit.*, pàg. 39.

ment negativa. En efecte, si fem abstracció del fet que aquestes autoritats tenen, tot sovint, una composició col·legiada⁴ (de 5 a 17 membres segons el cas), s'ha imposat l'hàbit de definir-les no en funció de les seves propietats intrínseques, sinó en oposició a les característiques principals de les institucions clàssiques.

Per aquest motiu, ara és perfectament admès que les autoritats en qüestió no es constitueixin en persones jurídiques i que no tinguin, per tant, una individualitat jurídica distinta de la de l'Estat; això, d'entrada, planteja la qüestió de la seva independència efectiva respecte al poder públic. Però s'hi afegeix al mateix temps — les normes de creació són molt clares en aquest punt — que no estan sotmeses ni al poder jeràrquic ni a la tutela de l'Estat; aspecte que les eximeix de les relacions de subordinació a les quals estan subjectes les administracions tradicionals! Finalment, si es destaca que disposen normalment de potestat decisòria, és per indicar-ne tot seguit que aquest poder no està lligat ni a la determinació de polítiques sectorials — que és competència del Govern —, ni a la gestió dels serveis públics — la responsabilitat de la qual recau sobre les administracions ordinàries.

Així doncs, presenten una singularitat evident que els juristes no arriben a expressar d'una manera positiva mitjançant les categories i els conceptes que els serveixen normalment de marcs de referència.

3. *La seva inserció en el sistema institucional*

La dificultat de la doctrina per explicar l'aparició d'«autoritats independents» en el nostre ordenament jurídic arriba a l'extrem quan es tracta d'apreciar el fenomen d'una manera global i d'adoptar un punt de vista sintètic sobre el problema. És aleshores quan sorgeixen corrents i discrepàncies que revelen qüestions fonamentals sota l'aparença d'aspectes tècnics.

En l'aspecte tècnic, només cal consultar tractats i manuals de dret administratiu contemporani per adonar-nos del ventall de posicions doctrinals en la matèria. D'una manera esquemàtica, aquestes es reagrupen al voltant de tres posicions. O bé els autors plantegen la qüestió de les autoritats administratives independents de la mateixa manera que l'organització central de l'Administració de l'Estat: és la tendència dominant (Chapus, Rivero, Vedel i Delvolve). O bé és tractat de la mateixa manera que els òrgans de control (Morand—Deviller), amb algunes variants, segons si consideren que es tracta de formes de control extern (de Laubadere) o intern a l'Administració (d'Arcy, Dupuy i Guedon). O bé finalment, i renunciant a tota presentació de conjunt, els autors efectuen exposicions diferents per a cadascuna d'aquestes institucions (Braibant i Moreau).

Aquestes presentacions no són innocents des d'un punt de vista teòric. Evidencien el debat subjacent que anima la doctrina publicista francesa sobre el lloc on s'ha de situar les autoritats independents en el nostre sistema institucional. La qüestió es planteja tot seguit pel que fa al principi de la separació dels poders que porta a vincular aquestes autoritats al poder executiu i a les seves organitzacions instrumentals, o bé al «poder» judicial, entès en un sentit ampli, sense que cap d'aquestes dues solucions aconsegueixi convèncer plenament. També es planteja la qüestió de la duració de la categoria, un tema que ha provocat una nova discrepància entre els autors, segons si

4. Amb la notable excepció del *Médiateur* de la República i del *Médiateur* del Cinema.

l'existència d'aquestes autoritats és considerada temporal i provisional, o bé destinada a perpetuar-se.⁵ Sense poder discutir cadascun d'aquests punts de vista —això ens allunyaria massa del marc d'aquesta contribució—, la posició amb la qual ens vinculem, i que no conclou el debat, és aquella que, tot relacionant en l'anàlisi la irrupció de la categoria de les autoritats independents amb l'impuls de la descentralització, evoca un moviment de «policentrisme administratiu»,⁶ la qual cosa ens autoritza a preguntar-nos, per reprendre una cèlebre fórmula, si no estem «canviant el nostre Estat».⁷

B. Els mitjans de comunicació

El tema de l'organització jurídica i de la regulació pública dels mitjans de comunicació és massa extens per circumscriure'l en el marc d'aquesta exposició. Cal dur a terme una tria entre aquests mitjans, no gens difícil d'efectuar si tenim en compte les particularitats del nostre sistema jurídic i l'evolució del sector de la comunicació en el decurs d'aquests darrers anys.

1. L'opció de la comunicació àudio-visual

La nostra exposició més aviat prendrà com a objecte el sector de la comunicació àudio-visual, per raons ben fàcils de comprendre.

En primer lloc, perquè es tracta d'un sector molt homogeni —reagrupa els serveis públics i privats de radiodifusió i televisió, com també l'explotació de les xarxes per cable—, al voltant del qual s'ha polaritzat en el darrer decenni l'atenció dels poders públics, de l'opinió i dels juristes, i que ha viscut, des de 1989, sotà l'ègida d'una autoritat administrativa independent única, anomenada Consell Superior de l'Àudio-visual (CSA).

Després, perquè l'organització dels altres sectors de la comunicació ha patit durant aquest mateix període un cert nombre de vicissituds que ens obliguen a excloure'ls del camp de la nostra reflexió. Pel que fa a la premsa escrita, el 1984 es va implantar una institució reguladora del mateix tipus, però va ser suprimida, tal com es va dir el 1986, en benefici de la «cohabitació», i el problema del seu marc jurídic queda avui encara pendent, tot i saber que interfereix en el de l'àudio-visual, atès el desenvolupament del fenomen multimèdia.⁸ Però d'ara endavant no l'evocarem gaire més. I pel que fa a les telecomunicacions, un sector que durant un cert temps va ésser

5. F. Mitterrand va reprendre aquest debat en el decurs de la darrera campanya presidencial, en proposar la integració del consell Superior de l'Àudio-visual en la Constitució després d'efectuar-ne la revisió: apareixeria així un «quart poder» que «afegint-se als altres tres, oferiria a la teoria de la separació de poders, l'últim present del nostre segle». *Lettre à tous les Français*, abril de 1988, pàg. 6.

6. J. Chevallier, «Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes», *JCP* 1986, I, 3254.

7. M. Hauriou, «Note sous T. C. 9 décembre 1899», *Association syndicale du Canal de Gignac*, S. 1900, 3, 49.

8. G. Pepy, «La réforme du régime juridique de la presse», *AJDA* 1986, pàg. 527. J. J. Biolay, «Applications du droit de la concurrence aux entreprises du secteur de la communication audiovisuelle», *LPA* 27 d'octubre 1989, pàg. 2.

competència de la instància de regulació de l'àudio-visual (és a dir la CNCL que va precedir el CSA del 1986 al 1989), la seva reforma recent l'inscriu al marge del nostre tema. Certament, d'acord amb les orientacions de la Comunitat Europea, l'administració de les PTT va patir el 1990 una reorganització global que va consistir en la dissociació de la funció de reglamentació, que encara conserva el Ministeri, i la funció d'explotació, la qual ha estat confiada a dos operadors públics autònoms: Correus d'una banda, i France-Télécom de l'altra, erigides per aquesta circumstància en noves empreses públiques.⁹ Així doncs, no tractarem aquest tema en el marc d'aquesta exposició.

2. *L'autoritat administrativa independent en el sector de la comunicació àudio-visual*

Per comprendre de quina manera ha pogut plantejar-se el problema de la creació d'una autoritat independent en el sector de l'àudio-visual, cal recordar breument l'evolució històrica del seu règim jurídic.

Fins a la fi dels anys setanta, el «paisatge àudio-visual francès» va estar dominat pel monopoli que l'Estat exercia sobre els serveis de radiodifusió i televisió. Només les formes de gestió d'aquest monopoli havien evolucionat amb el temps, passant d'una explotació de control directe (1945) a la gestió mitjançant una entitat pública de caràcter industrial i comercial —EPIC— (la RIF l'any 1959, que va esdevenir l'ORTF el 1964), i després, a partir del 1974, a través d'una pluralitat d'institucions especialitzades en les branques següents:

- De producció (la Societat Francesa de Producció, societat d'economia mixta)
- De concepció i programació (quatre societats de programes per a les tres cadenes de TV i ràdio, creades sota la forma de societats nacionals de capital íntegrament públic)
- De difusió (Entitat Pública de Difusió creada sota la forma de l'EPIC)
- De conservació dels arxius (l'Institut Nacional de l'Àudio-visual, també sota la forma de l'EPIC).

De tota manera, és precisament al voltant de la supressió necessària del monopoli que s'inicia la reflexió, el començament dels anys vuitanta, sota la pressió d'una doble exigència. L'exigència econòmica lligada a la seva desagregació progressiva, a causa de l'explosió de les tecnologies i del fort creixement d'una multitud de «ràdios lliures» les quals, dotades de mitjans financers i materials sovint importants, comencen a emetre d'una manera anàrquica. Però també l'exigència política lligada a la voluntat de promoure la llibertat i el pluralisme d'expressió dels diferents corrents de pensament, molt seriosament limitats en el marc del monopoli, com ho demostren els diferents episodis de la vida pública nacional.

El replantejament necessari de l'exclusivitat estatal ha estat unànimament admès. Postula no només una certa desvinculació de l'Estat des del punt de vista econòmic i tècnic, sinó també una mena de retraïment, i fins i tot, d'abstenció per part seva, per tal de dur a terme d'una manera pràctica el procés de liberalització de les ones.

D'aquí prové la idea de recórrer, per assegurar-ne la transició, a un organisme que, tot i ser creat per l'Estat, no es veuria subordinat al poder polític; una institució-

9. J. Chevallier, «La mutation des Postes et télécommunications», *AJDA* 1990, pàg. 667.

frontissa susceptible de considerar a la vegada les preocupacions legítimes del poder públic —ja que la fi del monopoli no significa, és clar, la desaparició del sector públic— i la pluralitat dels interessos privats els quals, des d'un punt de vista econòmic o polític, apareixen com a part implicada en la mutació que pateix el «paisatge àudio-visual». És per aquest motiu que s'ha recorregut a l'expressió contradictòria —però la contradicció reflecteix aquí la realitat— d'autoritat administrativa independent per designar l'organisme dotat d'una missió d'aquesta índole.

C. Interès i pla de l'estudi

L'estudi de la instància que regula l'àudio-visual presenta un doble interès.

Quant al sector estudiat abans, que manifesta evidentment una sensibilitat política particular. Perquè si bé la intenció proclamada en un principi era la de tallar el cordó umbilical entre el poder polític i l'àudio-visual, convé reconèixer que aquest objectiu només ha estat assolit parcialment. Amb deu anys, tres institucions s'han succeït amb aquesta finalitat a mercè de les fluctuacions de les majories parlamentàries d'orientacions diferents. El 1981-1982, el govern d'Unió de l'Esquerra va implantar l'Alta Autoritat de la Comunicació Àudio-visual (HACA), que va haver de gestionar la primera fase de liberalització de les ones, obrint a les persones privades l'accés als mitjans de radiodifusió i assegurant una emancipació relativa del sector públic.¹⁰ El 1986, la majoria RPR-UDF del govern Chirac va substituir aquest organisme per la Comissió Nacional de la Comunicació i les Llibertats (CNCL), que va completar el desmantellament del monopoli i va presidir els primers passos de la televisió privada.¹¹ I el 1989, per iniciativa expressa del president Mitterrand novament elegit, el CSA succeeix la CNCL amb la perspectiva d'estabilitzar el paisatge àudio-visual que no exclouia la voluntat de consolidar i de reforçar el sector públic. En resum, és evident que els avatars de la conjuntura política han provocat sobresalts en el sector àudio-visual i han engendrat, cada vegada que la balança es movia, un canvi en l'organisme regulador; la qual cosa ens deixa augurar negativament a priori la seva eventual constitucionalització, encara que avui ningú no posi en dubte, almenys com a principi, l'existència d'una autoritat com aquesta.

Més enllà del sector àudio-visual, també l'estudi del CSA és instructiu des d'una perspectiva general. Perquè la successió de tres estatuts diferents ha permès al legislador, malgrat les divergències polítiques, anar polint progressivament el seu projecte en l'aspecte tècnic, tot tenint present l'experiència i les insuficiències esmentades.

De la mateixa manera, les controvèrsies que ha generat cada canvi d'estatut han permès al Consell Constitucional, per mitjà de cinc dictàmens successius, determinar a partir d'ara d'una manera prou precisa, els límits constitucionals de l'experiència actual, de manera que les dades de la seva jurisprudència, tractant-se sobretot de la qüestió a bastament debatuda del poder reglamentari del CSA, serveixen avui per a la

10. J. Chevallier, «Le statut de la communication audiovisuelle», *AJDA* 1982, pàg. 555. J. Morange, «Les pouvoirs de la HACA», *RDP* 1983, pàg. 1509. S. Hessel, «La HACA» a C. A. Colliard i G. Timsit, «Les autorités administratives indépendantes», *Les voies du droit*, PUF 1988, pàg. 165.

11. J. Chevallier, «Le nouveau statut de la Communication audiovisuelle», *AJDA* 1987, pàg. 59. J. Morange, «La CNCL et le droit de la communication audiovisuelle», *RFDA* 1987, pàg. 372. J. Autin, «La CNCL» a C. A. Colliard i G. Timsit, *op. cit.*, pàg. 170.

categoria en conjunt. Raons totes elles, que converteixen aquest organisme en el prototipus de les autoritats administratives independents, i que conviden a aprofundir l'estudi del seu règim jurídic.

Efectuarem aquesta tasca en tres fases. Conscients, finalment, que cadascun d'aquests conceptes —la combinació dels quals constitueix la denominació de la categoria— suscita una discussió, sembla oportú preguntar-nos fins a quin punt el CSA és una *autoritat*, si té del tot un caràcter *administratiu*, i si l'epítet d'*independent* li és atribuït amb coneixement de causa.

I. Una autoritat?

El fenomen d'autoritat es caracteritza per la seva universalitat i pel seu polimorfisme.¹² També és indispensable precisar el contingut jurídic del concepte abans de respondre a la pregunta sobre si el CSA pot ser considerat legítimament com una autoritat.

A. L'ambivalència del concepte

1. Els dos sentits del terme «autoritat»

Des d'un punt de vista general, l'autoritat pot ser definida com el poder d'obtenir, sense haver de recórrer a la coacció material, una acceptació per part d'aquells que hi estan sotmesos. Expressa sempre, doncs, una certa relació entre direcció i obediència, la qual cosa ens permet caracteritzar d'una manera esquemàtica dos grans tipus d'autoritat. L'un apareix «espontàniament» a l'interior dels grups socials sota la forma de la preeminència d'aquell individu que es revela capaç d'influir l'actitud dels altres: és la concepció àmplia i psicològica que correspon, a més a més, al terme llatí d'*autoritas*, en el sentit d'«autoritat personal». L'altre tipus d'autoritat pot ser analitzat a partir del poder amb què són investides certes persones en virtut de la funció que exerceixen en un marc institucional determinat. És en aquest sentit que els juristes l'usen normalment i que correspon al terme llatí de *potestas*, i que significa 'autoritat funcional'.

Entre les dues accepcions del terme no sempre hi ha coincidència. L'estudi d'una institució determinada pot fer sorgir una diferència que, en gran part, porta al debat entre legitimitat i legalitat. Sense ignorar aquest debat, que és d'una actualitat candent perquè es tracta d'autoritats administratives independents, en aquesta comunicació ens cenyirem al concepte de *potestas* que és el cor de la problemàtica jurídica.

2. El raonament a partir del concepte d'autoritat funcional

Si desenvolupem aquesta problemàtica per donar un sentit tècnic més precís al concepte d'autoritat, podrem dir aleshores que aquest correspon a la capacitat d'una persona legalment habilitada a l'efecte per a prendre decisions que modifiquen l'estatus jurídic. Per banal que sigui aquesta proposició, permet d'establir, en tot el conjunt d'organismes reagrupats sota l'etiqueta d'autoritats administratives independents,

12. G. Burdeau, «Autorité» a *Encyclopedia Universalis* 1982, vol. II, pàg. 901.

una primera distinció entre els organismes que disposen d'una prerrogativa com aquesta, i aquells que en són desproveïts. En concret, condueix a suprimir de la categoria aquells que, per presentar nombroses analogies amb les autoritats independents, estan dotats d'un «simple» poder de consulta o de proposta però no estan habilitats per prendre decisions executòries. Aquest és el cas, per exemple, de la Comissió d'Accés als Documents Administratius, de la Comissió per a la Seguretat dels Consumidors, i també el de les nombroses comissions d'experts o savis que es constitueixen o se sol·liciten en diferents àmbits per tal d'emetre dictamens oficials, quan la decisió final encara està en mans del poder polític. En resum, la denominació d'autoritat administrativa independent ha de quedar reservada a aquells organismes que estan habilitats per intervenir amb eficiència en l'esfera del dret.

Què succeeix amb el CSA? Disposa evidentment d'un ampli poder consultiu que exerceix principalment en dos camps.¹³ D'una banda, el Consell participa en la definició de la posició de França en les negociacions internacionals sobre la radiodifusió sonora i la televisió; però, tractant-se d'un terreny on es discuteix l'exercici de competències governamentals, la redacció de la llei preveu prudentment que sigui «consultat» i no «associat» a la determinació de la política del país. D'altra banda, i principalment, el CSA està associat estretament aquesta vegada a l'exercici pel govern del seu poder reglamentari en el sector de l'àudio-visual. De fet, cada Projecte de Decret ha de ser solemnement consultat al Consell, el dictamen del qual és publicat en el Diari Oficial, com l'informe de presentació del text final, la qual cosa ens permet d'establir comparacions molt útils; un procediment excepcional i significatiu de la voluntat dels poders públics per donar tot el seu sentit a la consulta del CSA. Però aquest també disposa d'un autèntic poder de decisió, la qual cosa — tot mostrant-lo com un organisme híbrid —, ens autoritza a considerar-lo com una veritable autoritat funcional.

B. *El CSA com a autoritat funcional*

Tradicionalment, la voluntat del poder públic s'expressa dictant actes unilaterals que poden adoptar la forma de resolucions individuals o de mesures reglamentàries. I de fet, el CSA disposa d'una potestat decisòria que comporta ambdós aspectes.

1. Una potestat de decisió individual

Sense pretendre ésser exhaustius, podem citar els dos camps en els quals es considera que el Consell està obligat a exercir una prerrogativa d'aquesta índole.

Des d'un punt de vista simbòlic, el més espectacular és la nominació dels responsables de les societats de programes (ràdios i televisions) del sector públic. En efecte, és en aquest camp on s'havia de concretar el més clarament possible el tall del «cordó umbilical» amb el poder polític, on la intervenció de la instància de regulació de l'àudio-visual era més esperada. I les primeres designacions a les quals ha procedit el CSA han respòs àmpliament a l'expectativa general i han suscitat poques controvèrsies. Però el tema de la nominació d'un PDG¹⁴ comú a les dues cadenes públiques de

13. Cf. F. Nevoltry i B. Delcros, *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Victoires Editions 1989, pàg. 61 seg. i 93 seg.

14. President director general (*N. de la T.*).

televisió ha suscitat força polèmica.¹⁵ Efectivament, l'estiu del 1989, el govern va prendre la iniciativa de dotar la televisió pública d'un responsable suprem per sobre dels directors generals de les dues cadenes de l'Estat (A2 i FR3), amb la legítima voluntat de coordinar la seva actuació, i de reforçar el component públic del sector televisiu. Aleshores, la competència va ser atorgada al CSA per tal que procedís a aquesta designació. Però l'opció que va fer el Consell, que marcava sens dubte una certa distància pel que fa a la voluntat governamental — ja que la personalitat nomenada d'entre els quatre candidats anunciats era la que més s'allunyava de les esferes del poder — va ser objecte de nombroses crítiques oficials, que ben aviat van esdevenir una veritable campanya de denigració. I atès que, a més a més, els resultats de la seva gestió van ser força decebedors, es va veure obligat a dimitir, i va ser substituït per una personalitat considerada més pròxima als ambients socialistes, però coneguda també per la seva competència i experiència en el camp de la televisió. Així doncs, el balanç de l'actuació del CSA en aquest camp encara és bastant confús.

L'altre camp, sens dubte el més significatiu en el fons, i a propòsit del qual el CSA detenta un poder de decisió individual, és el de les autoritzacions d'emissió per als serveis privats de ràdio i televisió. Si bé el principi de liberalització de les ones ha estat adoptat en el terreny polític, ocasiona a la pràctica nombroses dificultats d'ordre tècnic, ja que davant de l'afluència de candidatures, l'espectre de les freqüències hertziànes disponibles és extremadament reduït. Per aquest motiu és indispensable dur-hi a terme una selecció, la responsabilitat de la qual ha estat confiada al CSA, que està obligat a atorgar les autoritzacions individuals d'acord amb un esquema jurídic sensiblement similar al de les ràdios i televisions privades.¹⁶ El punt de partida d'aquest esquema prové de la consideració que l'espai aeri, on les ones es propaguen, forma part del domini públic de l'Estat, la qual cosa sotmet d'entrada la seva utilització a la intervenció del poder públic. A la pràctica, com tota utilització privativa del domini públic, l'ús d'una freqüència està sotmès a una autorització administrativa atorgada pel CSA previ concurs i examen descentralitzat dels diferents dossiers. Finalment, l'explotació del servei conclou amb l'establiment d'un acord personalitzat entre el CSA — que actua per compte de l'Estat — i cada operador privat, que a més a més de les obligacions legals i reglamentàries, n'especifica la condició pròpia de cada servei. Aquesta fórmula jurídica així estipulada combina, doncs, decisió unilateral i *acte convencional*, que finalitza en un acte mixt força corrent quan es tracta d'usos del domini públic.

2. L'exercici del poder reglamentari

El fet que unes autoritats no governamentals detentin el poder reglamentari és una qüestió clàssica en el dret administratiu francès. Teòricament, no hauria de ser plantejada, almenys si ens cenyim a les disposicions expresses de la Constitució, segons la qual «el primer ministre exerceix el poder reglamentari» (art. 21). No obstant, més enllà d'aquest postulat fonamental, hi ha des de fa temps un debat encara obert sobre aquesta qüestió; un debat una mica enrevessat, on es barregen

15. D. Truchet, «La présidence commune d'A2 et FR 3 (Loi n.º 89-532 du 2 août 1989)», *RFDA* 1989, pàg. 802.

16. P. Huet, *La loi du 17 janvier 1989 sur la liberté de Communication* D. 1989, chr. XXVII, pàg. 179.

consideracions de teoria jurídica, apreciacions sobre l'oportunitat i les necessitats pràctiques que es deriven de l'evolució de la política de desconcentració i descentralització administrativa. I de fet, queda admès que nombroses autoritats participin en l'exercici d'aquest poder: els mateixos ministres, les autoritats locals, els col·legis de professionals, i fins i tot certs organismes privats que gestionen serveis públics... Però la qüestió ha ressorgit aquests últims anys en relació amb les autoritats administratives independents, algunes de les quals han estat dotades d'aquest poder per la llei, sense que la regularitat consociacional d'aquesta habilitació legislativa hagi estat inicialment verificada.¹⁷ De fet, només recentment, i a propòsit de la CNCL i del CSA, el Consell Constitucional ha pres una posició ferma sobre aquest punt mitjançant la determinació d'uns principis bàsics, l'abast dels quals supera àmpliament els casos específics que li eren plantejats.

a) Els aspectes resoltos

El Consell Constitucional ha respost clarament d'entrada a la qüestió de fons, considerant que les disposicions de la Constitució «no són obstacle per al legislador perquè confiu a una autoritat de l'Estat que no sigui el primer ministre, l'exercici del poder reglamentari». Però ben aviat va restringir aquesta facultat amb unes limitacions que han esdevingut més i més restrictives. D'aquesta manera, el 1986 va considerar que el poder reglamentari general que detentava el primer ministre no podia subordinar-se al poder especial que es reconeixia a l'autoritat independent, i per aquest motiu va declarar inconstitucional una disposició de la Llei que sotmetia l'exercici del primer al compliment de les normes establertes per la CNCL. Més tard, el 1989, va considerar que per qualsevol hipòtesi l'abast de l'habilitació havia de ser restringida, i que només podia afectar aquelles «mesures limitades tant pel seu àmbit d'aplicació com pel seu contingut», la qual cosa el va portar a invalidar l'habilitació atorgada al CSA per fixar les normes deontològiques en matèria de publicitat i de patrocini de les emissions televisives.¹⁸

Tant és així que en el camp de la comunicació àudio-visual, l'exercici del poder reglamentari es troba ara repartit de la manera següent.¹⁹ Paradoxalment —ja que de fet pretenia una inversió de les funcions— és el govern, i per tant el primer ministre, qui conserva la part essencial de les prerrogatives en matèria reglamentària. És ell qui estableix, tant per al sector públic com per al sector privat, els principis generals que defineixen les obligacions dels operadors en matèria de producció i difusió de les obres àudio-visuals i cinematogràfiques, així com també les normes de la publicitat comercial i del patrocini de les emissions. El CSA només conserva un poder reglamentari residual que afecta —a més de les emissions de telecompra— allò que s'ha convingut anomenar la comunicació institucional, és a dir, les emissions del tipus polític relatives a les campanyes electorals, el dret de rèplica al govern, i l'expressió directa de les grans organitzacions sindicals i professionals.

17. Tractant-se per exemple de la CNIL (el 1978) i l'HACA (el 1982).

18. Resolució núm. 86-217 D. del 18 de setembre de 1986, *AJDA* 1987, pàg. 102 nota P. Wachsmann; *Rev. adm.* 1987, pàg. 564 Chr. R. Etien. Resolució núm. 88-248 D. del 17 de gener 1989, *Rev. adm.* 1989, pàg. 225 Chr. J. L. Aurin; *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, L. Favoreu i L. Philip, 5 ed. 1989, pàg. 723; B. Genevois, *RFDA* 1989, núm. 2, pàg. 215.

19. Cf. J. Chevallier, «De la CNCL au CSA. Premiers Commentaires de la loi du 17 janvier 1989», *AJDA* 1989, pàg. 59.

b) La qüestió pendent

Afecta un aspecte del dret important des del punt de vista teòric, però sense repercussió concreta en el cas de l'àudio-visual. Certament, es tracta de saber si el poder reglamentari anomenat especial i que es confia d'aquesta manera a una autoritat que no sigui el primer ministre, està subordinat al poder general d'aquest o bé li és autònom.²⁰ Aquesta qüestió, que encara no ha estat resolta pel Consell Constitucional, no afectaria en la matèria més que la reglamentació de les emissions de telecompra. Però sigui quina sigui la resposta que se li doni algun dia, aquesta no podrà posar mai en dubte la constatació a la qual ens condueix l'anàlisi: el CSA pot ser considerat com una veritable autoritat en tot el sentit jurídic del terme.

II. Administrativa?

Ateses aquestes observacions, se'ns fa difícil no recórrer a una qualificació d'aquest tipus. De fet, ¿de quina manera un organisme creat per l'Estat, sense personalitat ni patrimoni propis, que actua pel seu compte i que a més a més dicta normes reglamentàries, podria ser designat altrament si no sota la denominació d'autoritat administrativa? La resposta sembla evident, però un aprofundiment del debat en aquest punt fa que sorgeixin dubtes que cal examinar abans d'explicitar la solució finalment estipulada en dret positiu.

A. L'interrogant

Davant l'evidència d'una determinació que sembla imposar-se tota sola, podem formular dues objeccions. La primera té en compte consideracions metodològiques i afecta el raonament que generalment s'ha seguit per arribar a aquesta qualificació. La segona evoca una raó tècnica que concerneix les atribucions del CSA, algunes de les quals semblen incompatibles amb l'estatus d'autoritat administrativa.

1. La qualificació oficial del CSA

En el debat sobre les autoritats administratives independents que anima la doctrina publicista francesa, no sempre queda prou establerta la distinció entre dos tipus de situacions. En la major part dels casos, és cert que la controvèrsia es desenvolupa en un marc no establert legislativament. La Llei crea un organisme sense pronunciar-se sobre la seva naturalesa jurídica, i deixa als especialistes del dret la tasca de pal·liar aquest buit i trobar-ne la qualificació més apropiada. Però en d'altres hipòtesis, i assumint les seves responsabilitats, el Parlament ha establert una solució que s'imposa normalment a tots. I la instància de regulació de l'àudio-visual ha patit en el decurs de la història aquestes dues situacions, que mereixen ser considerades per separat.

En els casos en què la Llei no es pronuncia, ja ha esdevingut habitual referir-se a la jurisprudència del Consell d'Estat, i més concretament, a la sentència Retail del 1981 emesa a propòsit del *Médiateur*, en la qual el jutge va considerar que aquest «princi-

20. Sobre aquest debat, P. Sabourin, *op. cit.*, pàg. 293, i J. M. Auby, «Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales», *AJDA* 1984, pàg. 477.

palment a raó del sistema del seu nomenament» (és nomenat per decret en el Consell de Ministres) tenia caràcter d'autoritat administrativa.

Aquesta referència obligada no ha suscitat gaire entusiasme en la doctrina, la qual ha emès serioses reserves sobre la resolució del jutge, tant pel raonament seguit com per la validesa de fons de la solució adoptada.²¹ Però per manca d'una solució alternativa, s'ha imposat la sentència Retail.

I precisament, aquesta solució ha pogut ser aplicada a l'HACA, el primer organisme creat el 1982 en el sector de l'àudio-visual, sense que la norma de creació li atribuís una qualificació. Aquest organisme va ser assimilat encara més a una autoritat administrativa, quan uns anys més tard, el Consell Constitucional, per iniciativa pròpia i aprofitant una llei que modificava el seu règim jurídic, va indicar expressament que l'HACA era una autoritat administrativa independent.²² Quan el legislador recull explícitament ell mateix aquesta expressió per qualificar la CNCL el 1986, la qüestió va semblar definitivament resolta. Però el debat ressorgeix el 1989 respecte al CSA, perquè deliberadament —com ho evidencia l'estudi sobre els debats parlamentaris— el legislador li substitueix la denominació d'autoritat independent per la controvertida d'autoritat administrativa. Aquesta és la causa de la incertesa sobre el tema.

2. L'atribució al CSA d'una potestat sancionadora

El segon factor de dubte prové de la diversitat de prerrogatives conferides al CSA per la Llei de 1989. Ja hem indicat referent a això, que a més del poder de decisió que li ha estat confiat, el CSA disposa igualment d'atribucions d'ordre consultiu. Però encara que aquesta dualitat de funcions sembli del tot compatible amb l'estatut d'autoritat administrativa, no és així amb els poders de sanció de què es pretenia dotar-lo. Moltes veus s'han pronunciat en la doctrina, ben aviat relegades en el debat parlamentari per l'oposició, en contra del mateix principi de l'establiment de sancions administratives en nom del principi de la separació de poders; la tesi defensada sosté que la potestat sancionadora està vinculada a l'exercici de la funció judicial, i per això ha de quedar reservat a la jurisdicció punitiva, amb totes les garanties de procediment que prevalen davant seu. Per conseqüent, i per continuar el mateix raonament, el CSA no podria ésser-ne dotat tret de no considerar-lo com una autoritat administrativa. Aquesta opinió podia emparar-se en la jurisprudència del Consell Constitucional, que des del 1984, en una resolució que concernia la Comissió de la Premsa (una autoritat administrativa independent) havia estimat en una situació anàloga que aquest poder de «repressió no podia ser confiat a una autoritat administrativa».²³

No obstant aquestes objeccions, el Projecte de Llei votat pel Parlament va invertir completament el nou CSA d'una potestat sancionadora d'aquesta índole —element que va ser presentat d'altra banda, com la innovació essencial de la reforma—²⁴ per

21. C. E. Ass. 10 de juliol de 1981, Retail R. 303; RDP 1981, pàg. 1441 Concl. M. Franc i P. 1687 nota J. M. Auby; AJDA 1981, pàg. 467, Chr. F. Tiberghien i B. Lasserre; D. 1981, pàg. 622 nota Y. Gaudemet; Rev. adm. 1981, pàg. 493 nota S. Rials.

22. Resolució núm. 84-173 D. del 28 de juliol de 1984 (JO pàg. 2496).

23. Resolució núm. 84-181 D. de 10 i 11 d'octubre de 1984 a L. Favoreau i L. Philip, *op. cit.*, pàg. 596.

24. Cf. J. P. Chaumont, «La création du CSA», LPA núm. 27, 3 de març de 1989, pàg. 7. D. Truchet, «La loi du 17 janvier 1989 sur la Communication audiovisuelle», RFDA 1989, pàg. 208. J. Morange, «Le CSA», *idem* pàg. 235.

raons d'oportunitat ben fàcils de comprendre. Efectivament, l'organisme precedent —el CNCL— havia tingut moltes dificultats per fer respectar a les emissores de ràdio i a les cadenes de televisió les obligacions que els eren imposades. Per dur-ho a terme, només disposava d'una arma absoluta —la retirada de permisos o la interrupció d'emissions— que no va gosar mai practicar i havia de recórrer per a tot allò que l'excedia a la intervenció d'un jutge administratiu, d'acord amb un procediment complex que s'adaptava ben poc a l'objectiu de regulació pretès.

En tot cas, la nova Llei ha posat a disposició del CSA un ventall de mesures repressives, diversificat i gradual. Aquestes sancions, poc rigoroses pel que fa als organismes del sector públic, ja que només els pot adreçar advertències oficials o requeriments, són molt més severes respecte als operadors privats. Independentment de les mesures administratives pròpiament dites relatives al permís de què gaudeixen i que poden revestir la forma d'una suspensió, d'una reducció de la durada o d'una retirada pura i simple, el CSA els pot infligir veritables multes modulables que poden arribar al 3% o al 5% (en cas de reincidència) del seu volum de negoci.

D'aquest aspecte deriva la qüestió de la compatibilitat.

B. La resposta

El Consell Constitucional l'ha proporcionada molt explícitament, després de ser consultat sobre si la Llei aprovada era o no conforme a la llei fonamental. I, d'acord amb una argumentació que no deixa cap qüestió de banda, ha avalat del tot, completant-lo, el dispositiu jurídic establert pel Parlament.

1. Les sancions administratives són possibles

El Consell Constitucional, doncs, ha revisat la seva posició sobre aquest punt. Cal dir, però, que la seva antiga jurisprudència era insostenible, perquè el nostre ordenament jurídic contempla des de fa molt temps un ventall de sancions administratives que són aplicades regularment sota el control del Consell de l'Estat, sense que aquest n'hagi mai qüestionat la licitud del procediment.²⁵ Podem citar a títol d'exemple: les sancions fiscals o les confiscacions a la duana, les sancions que reprimeixen les infraccions a la legislació econòmica i al Codi de circulació, o les sancions per la demora en el pagament de les cotitzacions socials. Tret d'aixecar un cúmul de protestes per part dels antics infractors i de tornar a posar en dubte aspectes importants del nostre sistema administratiu, era inevitable un nou enfocament de la jurisprudència.

Aquest s'ha dut a terme en dos temps. Primer, el 1986, en la mesura en què el Consell Constitucional es va abstenir de pronunciar-se sobre la qüestió en relació amb la potestat sancionadora ja atribuïda a la CNCL, i més tard, positivament el 1989, pel que fa al CSA. L'alta jurisdicció ha admès així el principi pel qual el legislador podia dotar el CSA de potestat sancionadora però restringint-ne la facultat dictant tota una sèrie de condicionaments i limitacions, sota la forma de garanties de fons i de forma reconegudes als *justiciables*.

Sobre els fons es formulen dues exigències. D'una banda, la potestat sancionadora només es reconeix a l'organisme «en el límit del necessari per al compliment de la seva missió»; d'altra banda, es verifica que no pot comportar cap pena privativa de

25. J. Georgel i H. G. Hubrecht, «Sanctions administratives», *JCA*, núm. 202.

llibertat, ja que la llibertat individual se situa constitucionalment sota la salvaguarda de l'autoritat judicial. Sobre la forma es reuneixen totes les exigències constitucionals del procediment penal: respecte als drets de la defensa, el caràcter contradictori de l'expedient, el motiu de la sanció, la proporcionalitat de la pena en relació a la infracció i la no acumulació de la multa i la sanció penal. D'aquesta manera, assistim a una veritable jurisdiccionalització del procediment administratiu, condició necessària però suficient perquè una autoritat administrativa sigui dotada d'un poder repressiu.²⁶

2. Establertes per una autoritat administrativa i sotmeses a la censura del Consell d'Estat

De fet, improvisadament i subrepticiament, el Consell Constitucional ha restablert per designar el CSA, el qualificatiu d'administratiu que el legislador havia abolit en profit de la denominació d'autoritat independent. Amb això assolix un doble objectiu. D'una banda, neutralitzar el potencial subversiu que implicava la denominació legislativa; de l'altra, i principalment per insistir, que independentment o no del poder polític, tant el CSA com les altres autoritats administratives independents no poden deslliurar-se del control del jutge.

El Consell Constitucional ja havia adoptat un principi pel que fa a la CNCL, considerant ja el 1986, que «en l'exercici de les seves competències, serà, com qualsevol autoritat administrativa, sotmesa a un control de legalitat que podria ser aplicat tant pel govern responsable davant del Parlament de l'activitat de les administracions de l'Estat com per tota persona que hi tingui interès». No obstant això, reincideix amb el CSA, posant de manifest el dret a exercir un recurs de plena jurisdicció, que la Llei reconeix a tota persona que ha estat sotmesa a una sanció pronunciada per aquest organisme, la qual cosa deixa al jutge la possibilitat no només d'anul·lar la resolució, sinó també de modificar-la, i fins i tot d'atorgar al demandant una indemnització per danys i perjudicis.

Queda pendent el desig expressat en el decurs dels debats parlamentaris perquè l'exercici del control jurisdiccional respecte a les actuacions d'una autoritat considerada independent, sigui menys rigorós i accentuat que aquell al qual estan normalment sotmeses les autoritats administratives «ordinàries».

III. Independent?

És, sens dubte, el qualificatiu que suscita més reserves i les controvèrsies més espinoses. Primerament, des del punt de vista teòric, en la mesura en què segons la tradició republicana, tal i com recull el mateix text de la Constitució, l'Administració està subordinada al poder polític; l'art. 20 de la norma fonamental precisa, fins i tot mitjançant una fórmula determinant, que «el govern disposa de l'Administració». De tota manera, després d'una lectura més comprensiva del text per part del Consell Constitucional i després que la nova categoria d'autoritats aconseguís la convalidació constitucional, el debat s'ha desplaçat cap al terreny metodològic. Els autors han passat a plantejar-se les condicions i els límits de la independència de les autoritats

26. C. Teitgen-Coly, «Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes», *LPA*, núm. 8, 17 de gener de 1990, pàg. 25.

administratives, així com també els criteris d'apreciació del concepte. Però també cal dir, d'entrada, que aquesta reflexió no ha conduït a conclusions definitives i que cada model d'independència no acaba d'imposar-se del tot.

Per aquest motiu, pel que fa al CSA, ens limitarem a constatar els elements del debat, tot distingint els aspectes orgànic i funcional del concepte.

A. *Sobre l'aspecte orgànic*

És precisament a propòsit de la instància de regulació de l'àudio-visual i dels estatuts successius que la controvèrsia ha adoptat un to especialment ardent. Sens dubte, això no ens ha d'estranyar si recordem que la idea original era la d'efectuar una ruptura dels vincles que durant massa temps han subordinat els responsables dels organismes de comunicació a la voluntat dels poders públics. Però ni entre els responsables polítics ni entre juristes no s'ha arribat mai a establir un acord sobre les modalitats d'una independència a la qual cada un d'ells sembla aferrar-se.

Cal destacar tres aspectes d'aquest debat sovint confús.

1. El sistema de designació dels membres

La pregunta és simple. Si convenim que l'òrgan de regulació ha de revestir un caràcter col·legiat, ¿d'acord amb quines modalitats han de ser designats els membres que el constitueixen? La resposta, però, no és fàcil. Si podem témer que la designació efectuada per autoritats polítiques pot perjudicar la seva independència, tampoc no és del tot segur que altres procediments de nominació, aparentment més objectius, garanteixin completament la neutralitat de la composició de l'autoritat. Pel que fa a l'àudio-visual, ambdues vies han estat successivament estudiades.

Al principi, i per iniciativa del president Mitterrand quan va ser novament elegit, va ser la primera fórmula la que va prevaler, en el sentit que els nou membres de l'HACA — fins a un màxim de tres membres cada un — van ser designats pel president de la República, el president del Senat i el de l'Assemblea Nacional. La solució era hàbil en la mesura en què podia invocar una exacta similitud amb el sistema de designació dels membres del Consell Constitucional previst en la llei fonamental; però no va convèncer i la disputa sobre la legitimitat va durar tot el que va durar la institució.

Durant el període de cohabitació, el govern Chirac va introduir per a la CNCL una fórmula de designació més sofisticada, que combinava la nominació per part d'autoritats polítiques, l'elecció per part de grans Corporacions (altes jurisdiccions i Acadèmia Francesa) i la cooptació de personalitats competents per part del cos que en resultava constituït. Però l'experiència no va ser considerada conloent, ja que van sorgir dificultats allà on menys s'esperaven: politització de les jurisdiccions en el decurs de la campanya electoral i designació d'una personalitat discutida per l'Acadèmia Francesa.

Finalment, amb el CSA, es va tornar a la fórmula inicial que calca el sistema de designació dels consellers constitucionals. Aquest retorn al punt de partida no ha comptat, és clar, amb el consentiment unànim, i l'oposició parlamentària s'ha cristallitzat en aquest punt, fent escac a la voluntat presidencial de constitucionalitzar l'organisme. Certament, el Consell Constitucional ha avalat aquesta nova fórmula, però el debat ressorgirà probablement a la primera ocasió, ja que el concepte d'independència no pot reduir-se a consideracions d'ordre estrictament jurídic.

2. El tipus de composició de l'organisme

No podem separar aquesta qüestió de l'anterior, ja que sovint hi està vinculada estretament. És evident que en les hipòtesis habituals en les quals alguns membres del col·legi d'una autoritat independent han de ser designats o bé pel Parlament, o bé per un òrgan jurisdiccional, o bé per una altra institució, aquest sistema de designació postula en general que les personalitats convocades han de pertànyer a la instància que les designa. I esdevé sovint l'ocasió per als poders públics d'establir un equilibri prudent entre els membres de la «societat civil» i els representants de l'Estat, i per aquests últims, entre les diferents institucions públiques.

Però en el model aplicat al CSA, no s'estableix aquesta relació. Cada autoritat política designa sense restriccions prèvies, les personalitats de la seva elecció. Amb tot, cal remarcar que en aquest cas, fins i tot si no són oficialment concertades, aquestes autoritats han fet ús molt prudentment del seu poder de nominació. Certament, algunes de les designacions que s'han dut a terme no manquen de significació política, però en conjunt les nominacions efectuades no han suscitat cap polèmica perquè s'ha pensat que reflectien una voluntat d'equilibri i ponderació. Dels nou membres designats, dos formaven part de la CNCL, amb la qual cosa s'assegurava una certa continuïtat amb la institució precedent; tres dones han estat incorporades al col·legi, fet que davant dels usos propis de l'alta funció pública no constitueix una proporció irrisòria; quatre —només!— són funcionaris, i sobretot, vuit de les nou personalitats nomenades, sigui quin sigui el seu origen professional, poden fer valer una competència i una experiència incontestables en l'àudio-visual, ja sigui com a antics periodistes o productors d'emissions o a títol de responsabilitats exercides en el sector.

En resum, una configuració que, més enllà d'una neutralitat impossible, ofereix garanties de seriositat i d'equilibri.

3. Les garanties estatutàries

La independència d'un organisme no depèn només de les condicions de designació dels seus responsables. També depèn de certes obligacions estatutàries establertes, perquè aquesta independència no només està amenaçada per les eventuals pressions de l'autoritat política, sinó que també pot ser qüestionada per altres tasques que exerceixen.

Des d'aquest punt de vista, l'estatut dels membres del CSA no pot ser objecte de crítiques, perquè comporta totes les garanties jurídiques desitjables i no condueix a cap comentari especial. Els membres no han de tenir més de seixanta-cinc anys en el moment del seu nomenament; la durada del seu mandat és de sis anys i una tercera part del Consell es renova cada dos anys. Són irrevocables per l'autoritat que els ha designat, la qual tampoc no els pot renovar. A més a més, les funcions de membre del CSA són incompatibles amb qualsevol mandat electiu, amb qualsevol altre càrrec públic o qualsevol altra activitat professional; finalment, els membres del CSA estan sormesos al secret professional i han de respectar una estricta reserva durant el seu mandat i durant tot l'any posterior al seu cessament.

B. Sobre l'aspecte funcional

Si bé la independència orgànica d'una autoritat administrativa mai no pot ser del tot assegurada, només per la facultat que té el Parlament de suprimir l'organisme que

ell mateix ha creat,²⁷ amb més motiu, la seva autonomia funcional es troba particularment reduïda en el marc jurídic actual. Perquè cal recordar aquí que les autoritats independents no han estat dotades en el nostre dret positiu de la personalitat jurídica ni dels atributs que se'n deriven. Només poden, doncs, disposar dels mitjans de funcionament que l'Estat accepta d'atorgar-los. En relació amb el CSA, dos tipus d'exemple permeten d'il·lustrar aquesta situació.

D'entrada, des del punt de vista financer, aquesta dependència es manifesta doblement. D'una banda, per manca d'un pressupost i d'un patrimoni propis, l'autoritat independent només pot obtenir subsidis del pressupost de l'Estat i per tant es troba subordinada a la voluntat del Parlament tal i com s'expressa en el vot de la Llei de pressupostos anual. D'altra banda, en tant que servei de l'Estat, la gestió dels crèdits que obté està normalment sotmesa als mecanismes de la comptabilitat pública, i per tant, sota la vigilància del Ministeri d'Hisenda. Encara que és cert que recentment s'ha manifestat una preocupació per reduir aquesta dependència; però amb una repercussió mitigada.

D'aquesta manera, s'havia previst que el mateix CSA pogués establir el seu pressupost i que fos inclòs en el Projecte de la Llei de pressupostos. Però davant del risc d'inconstitucionalitat d'aquesta fórmula —ja que són el ministre d'Hisenda i el primer ministre els qui han de preparar la Llei de pressupostos— la disposició ha estat retirada i substituïda per la més ortodoxa en virtut de la qual el CSA proposa, en l'elaboració de cada Projecte de Llei de pressupostos, els crèdits necessaris per al compliment de les seves tasques. Per contra, el CSA es pot beneficiar d'una reducció substancial de les obligacions relatives a la gestió dels fons públics. En efecte, el president de l'organisme està dotat —substituint el ministre— de les funcions d'ordenador principal de les despeses del CSA, l'execució de les quals no està sotmesa al control financer previ dels serveis del Ministeri i només té un control a posteriori per part del Tribunal de Comptes.

Pel que fa després als mitjans de contractació de personal, el CSA té la llibertat de contractar, dins dels límits dels crèdits que té habilitats, els agents que necessiti, fins i tot derogant les normes de la funció pública. D'aquesta facultat ja n'ha fet ús, sobretot en el moment de la instauració regional dels comitès tècnics radiofònics per als quals era imprescindible poder comptar amb experts qualificats. Però el personal del CSA està constituït majoritàriament per funcionaris destacats o per agents posats a disposició que continuen, doncs, dependent poc o molt del poder públic.

Aquesta darrera observació no s'ha d'interpretar en sentit negatiu, perquè això ens portaria a creure que l'autonomia del CSA és pura ficció. Expressa, simplement, l'evidència que cap autoritat no pot beneficiar-se en el nostre sistema administratiu de la plena independència. A més a més, és el mateix organisme, en la seva pràctica quotidiana, que ha de demostrar que no està ni al servei d'una voluntat partidista ni al d'un grup d'interessos, sinó que en el sector àudio-visual aplica una política que reuneix el pluralisme de l'expressió i la qualitat dels programes.

Aquest és el repte que han de contemplar totes les autoritats independents. Conquerir cada dia que passa una legitimitat que malauradament tant els manca a l'origen.

Montpeller, setembre de 1991

27. Atès que havia de pronunciar-se sobre aquest punt, el 1988, quan se substituïeu l'HACA per la CNCL, el Consell Constitucional va considerar que aquesta substitució «no només ella sola té per efecte privar de garanties legals exigències de caràcter constitucional», i per tant, el legislador podia dur-la a terme lliurement.

