# LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL EN FRANCE

Iean-Louis Autin\*

#### Sommaire

- I. Introduction
  - 1. La libéralisation du secteur audiovisuel
  - 2. La création du Conseil supérieur de l'audiovisuel
  - 3. La problématique de l'étude
- II. Une autorité publique atypique
  - A. Des attributions considérables
    - 1. La détention d'un pouvoir réglementaire spécifique
    - 2. La prise de mesures individuelles
    - 3. L'exercice d'une magistrature d'influence
  - B. Une mission de régulation indépendante
    - 1. Une régulation problématique
    - 2. Une indépendance relative
- III. Un contrôle juridictionnel ordinaire
  - A. Les hésitations initiales
    - 1. La controverse relative au contrôle juridictionnel
    - 2. Le choix de l'ordre juridictionnel administratif

<sup>\*</sup> Jean-Louis Autin, professeur de droit public à l'Université Montpellier 1 et directeur du Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier. Faculté de droit, 39, rue de l'Université, 34000 Montpellier, autin.jl@wanadoo.fr.

Article reçu le 31.10.2006.

- B. L'adoption de solutions classiques
  - 1. Le contrôle de légalité
  - 2. Le contentieux de la responsabilité
- IV. Conclusion
- Bibliographie sommaire

#### I. Introduction

La mise en place du dispositif français de régulation de l'audiovisuel se situe historiquement au carrefour de deux évolutions : l'une concerne les changements intervenus dans le régime juridique du secteur de la communication audiovisuelle au début des années 1980 ; l'autre est relative à l'apparition, à la même époque, d'une nouvelle catégorie institutionnelle dénommée : « autorités administratives indépendantes » (AAI).

#### 1. La libéralisation du secteur audiovisuel

Jusqu'à la fin des années 1970, « le paysage audiovisuel français » était dominé par le monopole exercé par l'État sur les services de radiodiffusion et de télévision. Seules les formes de gestion de ce monopole avaient évolué dans le temps. L'exploitation initiale en régie directe (1945) avait laissé place à la gestion par un établissement public à caractère industriel et commercial : la RTF en 1959, devenue ORTF en 1964. Puis, en 1974, l'ORTF avait éclaté en une pluralité d'institutions, toujours contrôlées par l'État, spécialisées dans les tâches de production, de conception et de programmation, de diffusion ainsi que de conservation des archives. Or c'est précisément autour de la suppression nécessaire du monopole que le débat s'engagea en 1981 avec le début de la Présidence de F. Mitterrand. Une double exigence fut alors mise en avant :

- une exigence économique liée à la disparition inéluctable du monopole, du fait des mutations technologiques et de l'émergence d'une multitude de radios privées qui, dotées de moyens financiers et matériels souvent importants, commençaient à émettre de manière anarchique
- mais aussi une exigence politique liée au souci de promouvoir la liberté de communication et le pluralisme d'expression des courants de pensée dont plusieurs épisodes de la vie publique nationale venaient de montrer la fragilité.

# 2. La création du Conseil supérieur de l'audiovisuel

A quelques années d'intervalle, une autre tendance s'était manifestée dans l'évolution de notre droit administratif et de nos institutions publiques, modifiant sensiblement l'esprit qui présidait à leur fonctionnement : recherche d'une plus

grande transparence, souci d'équité et promotion d'un État impartial, volonté de soustraire l'appareil administratif aux influences des joutes partisanes. Ces préoccupations devaient trouver leur traduction institutionnelle dans l'émergence d'une catégorie totalement inédite car étrangère à nos traditions juridiques, celle des autorités administratives indépendantes. La première d'entre elles venait d'être créée en 1978 pour assurer la protection des données personnelles insérées dans les fichiers informatisés tenus par les administrations et les grandes entreprises. <sup>1</sup> Et l'idée se répandit rapidement qu'une telle formule institutionnelle pouvait trouver à s'appliquer dans d'autres domaines sensibles, où la liberté est soumise à la convoitise de différents pouvoirs. C'est ainsi que vit le jour en 1982 dans le secteur qui nous intéresse « la Haute autorité de la communication audiovisuelle », qualifiée ultérieurement d'AAI par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>. Cet organisme trouva difficilement sa place dans notre dispositif institutionnel et devint vite l'enjeu de luttes politiques qu'il était censé contenir. Sa dénomination et son statut changèrent à deux reprises : en 1986 la Haute autorité fut remplacée par « la Commission nationale pour la communication et les libertés » (CNCL) qui laissa à son tour sa place au « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA), créé par la loi du 17 janvier 1989 et qui, seul, retiendra particulièrement notre attention<sup>3</sup>.

Cette succession d'organismes à un rythme rapproché liée aux alternances politiques pouvait paraître de mauvais augure, dans la mesure où durant les années 1980 chaque changement de majorité s'accompagnait d'une suppression-remplacement de l'institution créée par le pouvoir précédent. Mais depuis 1989 une sorte de miracle s'est accompli car le Conseil supérieur de l'audiovisuel est resté en place en dépit des vicissitudes politiques qui ont continué de ponctuer la vie publique. Le mérite en revient peut-être en partie à la sagesse des responsables politiques mais surtout à la position pertinente prise par le Conseil constitutionnel à cette époque. Appelé à statuer sur la constitutionnalité de la loi créant le CSA, il rendit une décision tout en nuances sur les attributions de l'organisme et qui sur le fond devait assurer la pérennité de cette AAI. D'une part,

La loi du 6 janvier 1978 créant la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) a expressément qualifié cet organisme d'AAI.

<sup>2.</sup> Décision 84-173 DC, 26 juillet 1984.

<sup>3.</sup> J. Chevallier, De la CNCL au CSA, AJDA 1989, p. 59; P. Huet, la loi du 17 janvier 1989 sur la liberté de communication, Dalloz, Chron. 1989, p. 179; J. Morange, Le CSA, RFDA 1989, p. 235.

en effet, la juridiction constitutionnelle<sup>4</sup> a considéré que l'existence d'une AAI représentait une garantie pour l'exercice de la liberté de communication constitutionnellement consacrée; d'autre part, elle a traité le CSA comme l'instance de régulation de l'audiovisuel chargée d'assurer cette protection. Il en résulte que l'on ne saisit pas de quelle manière un tel organisme pourrait être supprimé par le législateur sans encourir la censure du Conseil constitutionnel.

## 3. La problématique de l'étude

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fait ainsi partie de la catégorie, très controversée, des autorités administratives indépendantes. Il en fut l'une des premières illustrations et la réglementation le concernant a fourni matière à de nombreux débats notamment d'ordre constitutionnel. En effet, il est pour le moins inhabituel qu'une autorité administrative, c'est à dire relevant donc normalement du pouvoir exécutif, puisse être affranchie de tout lien de subordination à son égard, que ce soit par la voie de la tutelle ou par celle du pouvoir hiérarchique. Si bien d'ailleurs que son appellation exacte a fluctué dans le temps. Innomée par la loi de 1982 qui l'avait créée, la Haute autorité ne dut cette qualification qu'au Conseil constitutionnel qui l'employa d'office en 1984 ; le législateur utilisa par la suite cette dénomination pour l'institution qui lui succéda : la CNCL. Mais la loi instituant le CSA utilisa une terminologie nouvelle celle « d'autorité indépendante », faisant ainsi abstraction de l'épithète administrative utilisée précédemment.

L'idée est intéressante car elle résout la contradiction entre les deux termes – administrative et indépendante – mais elle n'a pas connu de prolongements très significatifs. Aussi bien, faute de pouvoir résoudre ce débat sémantique, on parlera du CSA comme d'une autorité publique atypique (II), c'est à dire d'un organisme qui détient un pouvoir de décision, qui reste proche de l'État – donc public – malgré la volonté d'indépendance affichée mais qui présente des particularités telles – donc atypique – qu'il ne peut être incorporé à une autre catégorie institutionnelle. Nous sommes bien en présence d'une véritable novation juridique ; mais celle-ci est enfermée dans d'étroites limites car l'action et le

<sup>4.</sup> Décision 88-248 DC, 17 janvier 1989, in L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 12ème éd. 2003, p. 721 ; J. L. Autin, « La décision du Conseil constitutionnel relative au CSA », *Revue administrative*, 1989, n.° 249, p. 223.

fonctionnement du CSA restent assujettis au contrôle du juge qui tend à les traiter comme des autorités administratives ordinaires. C'est ainsi que si la notion d'indépendance peut être appliquée au CSA dans ses rapports avec le pouvoir politique, elle n'est pas de mise à l'égard du juge (III).

### II. Une autorité publique atypique

S'agissant des compétences dévolues au CSA, ce qui frappe au premier chef c'est tout à la fois leur ampleur et leur diversité ; au point que certains auteurs ont parlé à son propos de « monstre juridique ». Certes il est naturel qu'un tel organisme exerce avant tout des attributions administratives ; mais il est aussi doté de prérogatives quasi-juridictionnelles et d'un pouvoir général de surveillance du secteur de l'audiovisuel qui dépassent largement la sphère classique de compétences des autorités administratives. C'est bien d'ailleurs pourquoi la question de son appellation fait débat, amenant la plupart des auteurs à caractériser son action en évoquant l'idée d'une mission de régulation.

### A. Des attributions considérables

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel dispose d'une panoplie diversifiée de moyens d'action qu'il est rare de voir concentrés au sein d'un même organisme ; il détient en effet, outre la faculté étendue de prendre des décisions individuelles, l'aptitude à exercer un pouvoir normatif sous la forme de la participation au pouvoir réglementaire.

# 1. La détention d'un pouvoir réglementaire spécifique

La dévolution du pouvoir réglementaire aux AAI en général et au CSA en particulier a soulevé une sérieuse controverse constitutionnelle désormais résolue. Elle tenait au fait que la Constitution réserve l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier Ministre et ne prévoit de délégation possible qu'au profit des autres membres du gouvernement (article 21). C'est donc seulement par voie d'habilitation législative que cet exercice peut être dévolu à des autorités non gouvernementales et en particulier à certaines AAI dont le CSA. Appelé à statuer sur la conformité de telles lois par rapport à la norme suprême, le Conseil constitutionnel a certes reconnu que l'article 21 ne fait « pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité autre que le Premier Ministre le soin de fixer les

normes permettant de mettre en œuvre une loi »<sup>5</sup>, mais sous réserve d'un contrôle de constitutionnalité qui a fortement restreint cette éventualité<sup>6</sup>.

Il est désormais acquis que le pouvoir réglementaire spécial confié au CSA ne peut conditionner le pouvoir réglementaire général qui appartient au Premier Ministre ; et par ailleurs l'habilitation législative ne peut concerner que « des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu »<sup>7</sup> ; ce qui signifie que « non seulement la compétence réglementaire du CSA est limitée en surface mais aussi en profondeur »<sup>8</sup>.

Tant et si bien que, dans le domaine de la communication audiovisuelle, l'exercice du pouvoir réglementaire est partagé de la manière suivante. C'est le Premier Ministre, chef du gouvernement, qui conserve l'essentiel des prérogatives en la matière. Il lui appartient ainsi de fixer tant pour le secteur public que pour le secteur privé les principes généraux définissant les obligations des opérateurs en matière de production et de diffusion des œuvres audiovisuelles et cinématographiques, ainsi que les règles de publicité commerciale et de parrainage des émissions. Le CSA détient un pouvoir réglementaire qui n'est pas négligeable et qui concerne -outre les émissions de télé-achat- ce qu'il est convenu d'appeler la communication institutionnelle, c'est à dire les émissions d'expression directe des grandes organisations professionnelles et syndicales. De plus, il doit veiller par voie de recommandations –en dehors des campagnes électorales- au respect du pluralisme et à l'égalité de traitement des partis politiques selon la règle des trois tiers qu'il a mise au point (1/3 du temps de parole pour le gouvernement,1/3 pour la majorité et 1/3 pour l'opposition).9 Une loi du 18 janvier 1992 a consolidé ce pouvoir réglementaire, s'agissant des quotas de diffusion. Il faut savoir en effet que, dans un but protectionniste, le législateur français a imposé aux chaînes de télévision de diffuser une majorité d'œuvres continentales, soit un minimum de 60% d'œuvres européennes dont

<sup>5.</sup> Décision 86-217 DC, 19 septembre 1986.

<sup>6.</sup> T. Alard et B. Delcros, « Quel pouvoir réglementaire pour le CSA ? », *Legipresse*, n.° 112 juin 1994 / 5.

<sup>7.</sup> Décision 88-248 DC, précitée.

<sup>8.</sup> L. Favoreu et L. Philip, préc. p. 737.

<sup>9.</sup> Adopté en 1996 et complété en 2000, ce principe dit de « référence » dispose en outre qu'un « temps d'intervention équitable » soit accordé aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement. Voir *Le Monde* 16 juin 2006.

40% d'origine française. Or le CSA s'est vu reconnaître un pouvoir d'adaptation et de modulation de ces quotas, en fonction des heures d'écoute significative et de la spécificité de chaque chaîne.

### 2. La prise de mesures individuelles

Le pouvoir de décision individuelle du CSA s'exerce dans trois domaines différents:

- C'est lui qui nomme les responsables des sociétés de programme du service public alors qu'auparavant ces dirigeants étaient nommés par le Gouvernement. Cette réforme a été présentée comme la manifestation la plus éclatante de la coupure du « cordon ombilical » entre le pouvoir politique et la télévision ; la loi du 1. er août 2000 a renforcé cette prérogative, en conférant au CSA compétence pour désigner et éventuellement révoquer certains membres des conseils d'administration de ces mêmes sociétés et organismes publics<sup>10</sup>.

 Le CSA a reçu par ailleurs le pouvoir de délivrer les autorisations d'émettre pour les services privés de radio et de télévision et pour l'utilisation des bandes de fréquence. Au départ, cette attribution reposait sur l'idée que l'espace hertzien fait partie du domaine public et que toute utilisation privative de ses dépendances est soumise à autorisation préalable ; mais par la suite, la même solution a été retenue pour l'exploitation des réseaux câblés et pour les services de télévision par satellite. La délivrance des autorisations est subordonnée à la conclusion entre le Président du CSA, réputé agir au nom de l'État et le candidat – opérateur privé – candidat à l'autorisation. Cette convention définit notamment les prérogatives et les pénalités contractuelles dont dispose le Conseil pour assurer le respect par le titulaire de l'autorisation des obligations conventionnelles.

– Enfin, l'autorité de régulation de l'audiovisuel détient un pouvoir de sanction<sup>11</sup> dont l'attribution a suscité une grande controverse. Pour combattre cette éventualité, une partie significative de la doctrine a fait valoir que l'exercice d'une répression administrative était incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs et que, par essence, le pouvoir de sanction relevait de la fonction judiciaire, plus particulièrement des juridictions répressives. Pourtant la loi ins-

<sup>10.</sup> Voir F. Balle, Médias et société, Montchrestien, 12ème éd. 2005, p. 353.

<sup>11.</sup> Voir M.J. Guedon, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Coll. Systèmes, 1991, p. 118.

tituant le CSA lui a expressément conféré ce pouvoir avec l'aval du Conseil constitutionnel; celui-ci l'a néanmoins entouré de solides garanties. Sur le fond deux exigences sont formulées: d'une part, le pouvoir de sanction n'est admis que « dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission »; d'autre part, il est précisé que ce pouvoir ne peut comporter aucune peine privative de liberté car la liberté individuelle est placée constitutionnellement sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire. Et sur la forme, ce sont toutes les exigences de la procédure pénale qui doivent être respectées: mise en œuvre des droits de la défense, instruction contradictoire, motivation de la sanction, proportionnalité de la peine par rapport à l'infraction et contrôle juridictionnel a posteriori comme nous aurons l'occasion de le constater<sup>12</sup>.

En 1989 une grande différence était établie selon la nature des opérateurs. Les chaînes publiques de radio ou de télévision n'encouraient que des sanctions platoniques : admonestations des administrateurs et observations officielles. Quant aux opérateurs privés ils étaient passibles de sanctions graduées selon la gravité de la faute constatée : mise en demeure, suspension de l'autorisation d'émettre, réduction de sa durée, sanction pécuniaire<sup>13</sup> – pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires de l'opérateur voire 5 % en cas de récidive – et même retrait de l'autorisation ou résiliation unilatérale de la convention. La loi du 1<sup>er</sup> février 1994 a étendu au secteur public certaines des sanctions prévues pour les opérateurs privés : mises en demeure, suspension et sanctions pécuniaires.

# 3. L'exercice d'une magistrature d'influence

Le CSA ne détient pas seulement un pouvoir de décision. A l'instar d'autres autorités indépendantes, son « pouvoir » s'apprécie aussi en termes d'influence exercée à la fois à l'égard des pouvoirs publics et des opérateurs du secteur d'activité concerné<sup>14</sup>. De nombreux auteurs en ont fait la remarque, tel J. Chevallier évoquant des « autorités morales », usant « de moyens informels d'influence ou

<sup>12.</sup> B. Genevois, Conseil constitutionnel et pouvoirs du CSA, RFDA 1989, p. 671.

<sup>13.</sup> Ainsi le CSA a-t-il infligé une amende de 30 millions de francs à TF1, en 1992, pour non-respect de ses quotas de diffusion d'œuvres d'expression française ou encore, en 1989, une amende de 5 millions de francs à « La Cinq » pour diffusion de films comportant de nombreuses scènes de violence.

<sup>14.</sup> F. Balle, Médias et société, op. cit., p. 353.

de persuasion »<sup>15</sup>. Certains ont même tenté de théoriser cette notion<sup>16</sup> qui se nourrit des prérogatives multiples dont le CSA est doté.

Dans de nombreux domaines, il s'est vu confier des attributions consultatives qui se traduisent par des avis adressés au Gouvernement, préalablement à l'exercice par ce dernier de son pouvoir réglementaire (par exemple avis sur les cahiers des charges du secteur public) ; il est de même consulté sur « la définition de la position de la France dans les négociations internationales sur la radiodiffusion sonore et la télévision ».

Par ailleurs, le CSA dispose souvent d'un pouvoir de recommandation : par exemple à l'égard du Gouvernement pour assurer le développement de la concurrence dans les activités de communication audiovisuelle ou plus généralement pour lui « suggérer les modifications de nature législative et réglementaire que lui paraît demander l'évolution technologique »; mais aussi vis à vis des opérateurs privés de radio et de télévision, par exemple pour assurer l'égalité de traitement entre les candidats et les formations politiques « pour la durée des campagnes électorales » ou encore pour appeler chacun à la vigilance en matière éditoriale à la suite des attentats du 11 septembre 2001<sup>17</sup>, ou enfin pour encadrer les émissions dites de « télé réalités » au nom du principe du respect de la dignité de la personne humaine<sup>18</sup>.

La nature, la portée juridique ou la force contraignante de ces avis et recommandations ne sont pas toujours clairement déterminés, ce qui conduit à des appréciations mitigées sur l'efficacité réelle de telles attributions. En réalité, il n'est pas possible de définir une fois pour toutes leur effectivité. Tout dépend de la légitimité que l'organisme parvient ou non à acquérir ; et de ce point de vue on ne peut manquer d'observer que le CSA – après les péripéties qui ont accompagné la mise en place d'une telle autorité dans le secteur audiovisuel – est parvenu peu à peu à s'imposer sinon comme un organe sans faille et irréprochable, en tout cas comme une institution respectée dont l'influence va grandissant. Un exemple un peu anecdotique en témoigne : après bien des atermoiements, les chaînes publiques et privées françaises ont adopté en novembre

<sup>15</sup> In « La création du CSA », Regards sur l'actualité, n.º 146, décembre 1988, p. 15.

<sup>16.</sup> Ch. Carpentier, « La magistrature d'influence est-elle une institution du droit public ? », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 1993, n.º 30, p. 143.

<sup>17.</sup> Voir Lettre du CSA, n.º 144, octobre 2001.

<sup>18. «</sup> Le CSA et Loft Story », Lettre du CSA, n.º 140, mai 2001.

1996, sous l'égide du CSA, une classification des programmes de télévision et une signalétique commune, permettant de bien informer les téléspectateurs sur le contenu des programmes diffusés s'agissant notamment d'assurer une protection efficace des jeunes enfants et des adolescents mineurs<sup>19</sup>. Ces outils de sensibilisation des parents ont été améliorés récemment par des campagnes télévisées appropriées et l'insertion sur le site internet du CSA d'une nouvelle rubrique consacrée à la protection des mineurs<sup>20</sup>.

## B. Une mission de régulation indépendante

Il est devenu usuel de recourir à la notion de régulation pour caractériser l'action de certaines AAI et en particulier du CSA dans le secteur audiovisuel. En dépit de sa banalisation, cet usage mérite quelques explications d'ordre théorique et pratique, tandis que l'idée d'indépendance soulève de son côté bien des interrogations.

## 1. Une régulation problématique

C'est avec le développement des AAI que la notion de régulation a acquis droit de cité dans la terminologie juridique nationale<sup>21</sup>, notamment sous l'influence de la doctrine publiciste qui en a progressivement généralisé l'usage<sup>22</sup>. Pour autant, aucune définition du terme ne s'est imposée de manière incontestable, si bien qu'au regard de l'audiovisuel il est possible d'en proposer plusieurs significations qui éclairent la mission particulière qui est dévolue au CSA.

Une première approche peut être tirée de l'étude fondatrice consacrée en 1983 à la question des AAI par deux membres du Conseil d'État qui proposaient alors d'appréhender la régulation de la manière suivante : « quelque chose d'intermédiaire entre le choix des politiques qui n'appartient qu'aux autorités élues

<sup>19.</sup> Voir Lettre du CSA, n.º 128, mai 2000.

<sup>20.</sup> Voir Lettre du CSA, n.º 198, août - septembre 2006.

<sup>21.</sup> G. Marcou, La notion juridique de régulation, AJDA 2006, p. 347.

<sup>22.</sup> Mais cette manière de concevoir les choses n'a pas fait immédiatement l'unanimité et certains auteurs ont préféré continuer d'user d'un terme consacré en droit administratif classique, celui de police. Voir F. Tongen, *La police de l'audiovisuel*, Bibliothèque de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, tome XXV, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 3. Cette tendance à parler d'une police de l'audiovisuel exercé par l'AAI se retrouve parfois dans certaines décisions du Conseil d'État; voir H. Pauliat. *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des AAI compétentes en matière audiovisuelle*, RFDA 1992, p. 261.

ou directement contrôlées par les élus, et la gestion des services, qui est l'affaire des administrations, placées sous le pouvoir hiérarchique ou la tutelle des premières »<sup>23</sup> . Cette appréciation est précieuse à plusieurs égards : d'une part, en effet, elle précise clairement la place des AAI, à la charnière des autorités politiques et des opérateurs techniques, dans une position d'interface qui a alimenté par la suite la réflexion sur les modalités de la libéralisation sectorielle dans le cadre communautaire ; d'autre part, sans définir positivement ce en quoi consiste la régulation, la formule indique clairement ce qu'elle n'est pas, à savoir la détermination d'orientations politiques ou la gestion d'activités techniques qui est le fait des opérateurs sectoriels.

Une deuxième appréciation met en avant l'étendue de la mission confiée aux AAI pour caractériser la fonction de régulation. Il est en effet remarquable que le législateur ait pris l'habitude de faire figurer dans les premiers articles du texte instituant une AAI le mandat qui lui est en quelque sorte confié dans des termes extrêmement larges. Ainsi s'agissant du CSA, celui-ci « garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle ; il assure l'indépendance et l'impartialité du secteur public ...il veille à favoriser la libre concurrence ainsi qu'à la qualité et à la diversité des programmes ». Ce faisant le CSA est censé exercer un contrôle global du secteur, disposant de prérogatives qui s'inscrivent en transversale des trois pouvoirs traditionnellement distingués : instrument de garantie d'une liberté publique il participe au Législatif ; disposant d'attributions réglementaires et administratives il se rapproche de l'Exécutif; doté de prérogatives quasi juridictionnelles à travers les pouvoirs d'investigation et de sanction dont il est doté, le CSA n'est pas étranger au pouvoir judiciaire. L'idée de régulation traduirait alors ce particularisme propre aux AAI et dont le CSA serait une éclatante illustration.

Enfin, la notion de régulation renverrait sur un plan socio-juridique à un nouveau mode de formation du droit caractérisé par trois idées : d'abord celle de gradation, selon laquelle le droit se dégage progressivement du fait et de la conscience sociale, ce qui correspondrait parfaitement au mode opératoire du CSA qui cherche à agir dans un cadre consensuel par voie de persuasion et d'incitation plutôt que de manière autoritaire et unilatérale ; ensuite celle d'expérimentation qui se traduit par la mise en place d'un droit d'encadrement dont l'élaboration est concertée et négociée avec les milieux professionnels sur le mode

<sup>23.</sup> F. Gazier et Y. Cannac, « Les AAI », Études et documents du Conseil d'État, 1983-1984, n.° 35, p. 20.

de la *soft law* anglo-saxonne ; enfin l'idée de finalisme liée à la perspective d'un état d'harmonie et d'équilibre entre les intérêts du secteur régulé : cet équilibre n'est pas spontané ; il doit être construit dans une optique dynamique qui appelle des efforts renouvelés pour dépasser les oppositions ou les conflits et aboutir aux ajustements nécessaires.

L'assimilation du CSA à un organe régulateur le place au cœur et au centre du secteur audiovisuel, ce que traduit par ailleurs le pouvoir qu'il détient de saisir d'autres institutions : celles qui ont en charge le contrôle des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations ; et celles, judiciaires, qui ont en vue la répression des infractions pénales.

Le pouvoir de régulation du CSA a été, depuis, régulièrement renforcé. Ainsi en application de la loi de 1<sup>er</sup> août 2000 il lui incombe, lorsqu'il autorise les différents services de radio ou de télévision et lorsqu'il établit les conventions des services diffusés par câble ou par satellite de prévoir les dispositifs permettant de garantir le pluralisme, l'honnêteté et l'indépendance de l'information. De plus, s'agissant de la radio, il veille à ce qu'une proportion suffisante d'autorisations soit accordée aux radios associatives et à ce que le public ait accès aux chaînes généralistes qui contribuent à l'information politique générale<sup>24</sup>. Par ailleurs, la loi du 29 août 2004 a conféré au CSA un pouvoir de règlement des différends survenant entre éditeurs, entre éditeurs et distributeurs, distributeurs de services de communication audiovisuelle<sup>25</sup>. Enfin la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances investit le CSA de nouvelles missions significatives : lutter contre les discriminations, promouvoir la diversité à l'antenne et renforcer la cohésion sociale.

# 2. Une indépendance relative

Dans cette dénomination un peu barbare d'AAI, chaque terme a son importance mais le dernier pèse plus que les autres. Si les raisons de l'indépendance recherchée se comprennent aisément – maintenir l'action de ces organismes à l'abri des contingences politiques – ses modalités sont d'autant plus incertaines que, dans notre tradition, l'administration est placée sous l'autorité du Gouver-

<sup>24.</sup> F. Balle, Médias et société, op. cit., p. 350.

<sup>25.</sup> L. Rapp, Le droit des communications entre réglementation et régulation, AJDA 2004, p. 2047.

nement. L'appréciation sereine de ce dispositif juridique se dédouble en considérations organiques et fonctionnelles.

- L'indépendance du CSA tient tout d'abord à la composition et au statut de ses membres. Aux termes de la loi de 1989, le CSA comprend neuf membres : trois membres sont désignés par le Président de la République, trois membres par le Président de l'Assemblée Nationale et trois membres par le Président du Sénat. Ce mode de composition appelle des observations contrastées car tout mode de désignation est susceptible de donner lieu à des contestations ou à des critiques<sup>26</sup>. Il est impossible d'affirmer et, encore plus, de prouver qu'un système garantirait, mieux que tout autre, l'indépendance des personnes ainsi choisies et de l'institution dont elles sont membres. Cela dépend, en réalité, très largement de la personnalité de ceux qui sont ainsi désignés et de leur sens des responsabilités ; ce qui conduit d'ailleurs à distinguer indépendance et impartialité.

Mais force est de constater que le système retenu politise à l'extrême les désignations opérées, sans exigence légale de compétence en rapport direct avec le domaine de l'audiovisuel. De plus, compte tenu des rapports de force politiques, il assure une primauté voir une hégémonie du courant conservateur ; cette tendance étant renforcée par la prérogative conférée au Président de la République de nommer le Président du CSA<sup>27</sup>. On objectera en sens inverse que ce mode de désignation est identique à celui qui a cours depuis 1958 pour les membres du Conseil constitutionnel. Mais il s'agit d'une maigre consolation car, outre le fait que le Président du Sénat faisait à l'époque partie de l'opposition ce qui équilibrait un peu les choix opérés, le système en cause fait l'objet de critiques récurrentes depuis bientôt 50 ans ce qui ne lui confère pas une grande légitimité!

En revanche, le statut des membres du CSA est de nature à rassurer les tenants de l'indépendance de l'institution. L'indépendance des membres est principalement garantie par le fait que leur mandat « n'est ni révocable ni renouvelable ». Leur mandat est de six ans ce qui constitue un gage de sérénité et le Conseil se renouvelle par tiers tous les deux ans. Par cette règle du « ni / ni » ils n'ont donc ni à craindre de déplaire à ceux qui les ont nommés ; ni à chercher à leur plaire, avec l'espoir d'être renouvelés dans leurs fonctions. En outre les membres du CSA sont astreints à des obligations ainsi qu'à un régime d'incompatibilités et

<sup>26.</sup> E. Derieux. Droit de la communication, Manuel LGDJ, 4ème éd. 2003, p. 187.

<sup>27.</sup> J.L. Bessis et M. Ronai, « Des sages si conservateurs », Le Monde, 21 mars 2006.

d'inéligibilités extrêmement restrictif : stricte obligation de réserve prolongée d'un an après la cessation de leurs fonctions, incompatibilité de celles-ci « avec tout mandat électif » et interdiction d'exercer quelque responsabilité professionnelle dans le secteur de l'audiovisuel. Le législateur de 1989 a ainsi entendu réagir contre les graves dysfonctionnements qui avaient affecté la précédente autorité dont les dissensions internes avaient fini par s'étaler sur la place publique, tandis qu'apparaissaient au grand jour certaines connivences entre l'institution et les milieux professionnels théoriquement soumis à son contrôle.

- L'indépendance du CSA - pour relative qu'elle apparaisse - tient aussi à des éléments fonctionnels. A cet égard, une attention particulière doit être accordée à son mode de fonctionnement qui met en lumière deux aspects intéressants. Un premier moyen significatif concerne la faculté pour le Conseil d'établir son règlement intérieur. On sait, depuis les origines du régime parlementaire, que le pouvoir détenu par les Assemblées d'élaborer leur propre règlement est un puissant facteur d'autonomie à l'égard des autres pouvoirs publics constitutionnels et que son contenu peut présenter un caractère stratégique. Sans revêtir la même importance, l'aptitude de certaines AAI – et notamment du CSA – à fixer leur règlement intérieur n'est pas dépourvue de signification, tout particulièrement sur le terrain des modalités de fonctionnement du collège, des droits de la défense et de la procédure contradictoire, comme on le constatera un peu plus loin. Un autre moyen significatif de cette autonomie fonctionnelle tient à l'obligation qui est faite, ici encore à certaines AAI et notamment au CSA, d'établir un rapport annuel d'activité. Adressé aux plus hautes autorités du pays et rendu public, il est librement élaboré par le collège des membres du CSA, ce qui lui donne l'occasion d'établir une véritable synthèse sur l'évolution du secteur régulé ainsi que de suggérer les réformes et modifications qui lui paraîtraient opportunes dans le domaine de l'audiovisuel. C'est un moyen évident pour le CSA de légitimer son existence et pour l'avenir de préciser le cadre indispensable de sa mission.

– Dans cette quête d'indépendance, les moyens nécessaires au fonctionnement du CSA doivent aussi être pris en considération. S'agissant d'abord de moyens financiers, force est de constater que le CSA, comme la plupart des AAI, ne dispose d'aucune source d'autofinancement. Son fonctionnement est donc assuré sur fonds publics par rattachement aux services généraux du Premier Ministre. Il s'agit en principe d'un simple rattachement budgétaire permettant d'inscrire au budget ministériel une ligne valant autorisation de dépenses du CSA dans le cadre de la loi de finances annuelles. Cette solution se veut purement technique; mais on ne peut s'empêcher de penser qu'elle introduit une sorte de contrôle ministériel. C'est bien pourquoi la loi prévoit dans certains cas, et cela vaut pour le CSA, qu'il « propose, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont inscrits au budget général de l'État ». Cette technique n'est pas de nature à apaiser toutes les inquiétudes. Car, s'il n'existe pas d'exemple caractérisé « d'étouffement budgétaire », il n'en reste pas moins que « dans plusieurs rapports – notamment celui du CSA – on trouve trace d'une certaine acrimonie à l'égard des autorités budgétaires et le Conseil attribue à la minceur des crédits alloués l'incapacité dans lequel il se trouve d'accomplir la totalité de ses missions »<sup>28</sup>.

Quant aux moyens concernant le personnel, la loi elle-même permet aux AAI de s'affranchir des contraintes du droit de la fonction publique puisque « si les emplois à temps complet sont occupés par des fonctionnaires », il en va différemment « des emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées par la loi d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission » ; ce qui ouvre la voie au recrutement d'agents contractuels y compris pour occuper des emplois permanents. Le CSA a eu recours à cette faculté, comme d'autres AAI, mais dans une mesure relativement modeste. Les moyens budgétaires qui lui sont alloués lui ont permis de s'attacher le service que de quelques dizaines de collaborateurs permanents ou occasionnels non titulaires mais le plus souvent les tâches essentielles sont assurées par des fonctionnaires, mis provisoirement à disposition du CSA par le Ministère de rattachement budgétaire ; ce qui conforte sur ce point également la thèse d'une autonomie de gestion limitée.

# III. Un contrôle juridictionnel ordinaire

Théoriquement affranchies de tout lien de subordination à l'égard du pouvoir politique, les AAI pouvaient-elles échapper au contrôle du juge ? La question peut paraître incongrue au regard des exigences de l'État de droit et à l'évolution constatée en faveur d'un renforcement de l'intervention du juge dans tous les domaines de la vie publique et sociale. Mais, en admettant qu'il en aille ainsi, d'autres questions n'allaient pas manquer de surgir s'agissant de l'ordre juridic-

<sup>28.</sup> M. Gentot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 1991, p. 64.

tionnel légitimement compétent et concernant l'intensité adéquate du contrôle juridictionnel.

Sur tous ces points, les hésitations initiales ne sont plus de mise et, pour s'en tenir au CSA, il est possible aujourd'hui d'affirmer clairement que cette autorité est assujettie au contrôle du juge administratif qui met en œuvre à cette occasion ses moyens d'investigation et de censure traditionnels.

#### A. Les hésitations initiales

A vrai dire, les hésitations dont il est question ici n'ont jamais concerné directement le CSA; on peut même avancer que c'est à l'occasion de sa mise en place qu'elles ont définitivement disparu. Il est toutefois opportun de les évoquer à ce stade de la réflexion, d'une part parce que ces controverses ont affecté la catégorie des AAI dans son ensemble, à l'origine de leur création, et d'autre part du fait que les instances de régulation de l'audiovisuel qui ont précédé le CSA ont largement contribué à nourrir puis à trancher le débat.

### 1. La controverse relative au contrôle juridictionnel

Les AAI, et donc le CSA, sont soumises au contrôle du juge car la thèse selon laquelle elles bénéficieraient d'une sorte d'immunité juridictionnelle a fait long feu. Soutenue avec quelque vraisemblance à propos du Médiateur de la République<sup>29</sup>, elle a été tout aussitôt contrecarrée dans son principe <sup>30</sup> avant d'être balayée par toute une série d'arguments contraires.

Les exigences de l'État de droit font en effet obstacle à une telle perspective dans la mesure où toute autorité est censée être soumise à la censure du juge ; les plus hautes autorités de l'État -Président de la République, Premier Ministre- y sont astreintes ; a fortiori les autorités administratives indépendantes. Il convient d'ailleurs d'ajouter qu'une telle solution apparaîtrait contraire aux stipulations de l'article 6 §1 de la Convention Européenne des droits de l'homme selon lesquelles « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi ».

<sup>29.</sup> Y. Gaudemet, « Le Médiateur est-il une autorité administrative ? », in Mélanges Charlier, 1981, p. 117.

<sup>30.</sup> C.E. Ass. 10 juillet 1981, Retail, RDP, 1981, p. 1441, Concl. M. Franc et note J.M. AUBY, p. 1687.

En droit positif, l'hésitation a été rapidement levée ; du fait d'abord que le principe d'un tel contrôle est parfois prévu par les textes qui instituent de telles autorités. Cette prévision est parfois expressément formulée<sup>31</sup>, parfois implicitement suggérée, lorsque la loi habilite une AAI à exercer un pouvoir réglementaire (s'agissant par exemple de la CNIL). Mais il en va de même dans le silence de la loi du fait de l'interprétation constructive adoptée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a rendu, il y a une vingtaine d'années, s'agissant de l'audiovisuel, deux décisions dépourvues d'équivoque dont la portée s'étend à la catégorie des AAI dans son ensemble. « Dans l'exercice de ses compétences, la CNCL sera, à l'instar de toute autorité administrative soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le Gouvernement qui est responsable devant le Parlement de l'activité des administrations de l'État que par toute personne qui y aurait intérêt »32. « Toute décision du CSA qui interviendrait en violation des dispositions législatives et réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique »<sup>33</sup>.

Si le principe même du contrôle juridictionnel a été rapidement admis, un autre débat a surgi en doctrine qui n'est pas totalement réglé ; il concerne l'étendue et l'intensité de ce contrôle. Plusieurs arguments ont en effet été mis en avant pour justifier l'idée que l'intervention du juge à l'égard des AAI devait être moins rigoureuse que dans les hypothèses ordinaires et pour les services publics classiques.

Un premier aspect du débat réside dans le fait que le caractère administratif de certaines de ces autorités est discutable. Tel était bien d'ailleurs l'objet du débat rappelé ci-dessus à propos du Médiateur de la République. Or, il faut se souvenir que, dans l'organisation classique du contentieux, le caractère administratif d'une autorité est une condition déterminante de l'intervention du juge. Dès lors que ce caractère fait défaut, la légitimité du contrôle juridictionnel s'émousse. Or, comme on l'a précédemment indiqué, le qualificatif d'administratif a été supprimé pour certaines de ces autorités, tels le Médiateur de la République justement, le Défenseur des enfants ou encore le CSA. Les lois créant ou aménageant le statut de ces institutions ont toutes précisé qu'il s'agissait

<sup>31.</sup> Tel est le cas pour le Conseil de la Concurrence, la Commission des opérations de bourse avant sa transformation en Autorité des marchés financiers, ou encore la Commission des sondages.

<sup>32.</sup> Décision n.º 86-217 DC, 19 septembre 1986, précitée.

<sup>33.</sup> Décision n.º 88-248 DC, 17 janvier 1989, précitée.

« d'autorités indépendantes » ; et, tout naturellement, le souhait a été formulé, au cours des débats parlementaires qui ont précédé la création du CSA, que le contrôle juridictionnel exercé sur une autorité réputée indépendante sera moins accentué que celui auquel les autorités ordinaires sont normalement assujetties<sup>34</sup>.

Un second argument vient conforter l'approche prudente qui devrait être ici de mise : il concerne la mission remplie par nombre de ces organismes et en particulier par les instances créées dans le domaine de l'audiovisuel. On s'est efforcé de montrer que la fonction de ces autorités, débordant le cadre classique, devait être appréciée en termes de régulation. Or la fonction de régulation procède d'une logique qui n'est pas strictement juridique, qui postule une maîtrise en temps réel du secteur régulé et se prête mal par conséquent à un contrôle de légalité classique<sup>35</sup>.

Ce sont les raisons pour lesquelles de nombreux commentateurs s'attendaient à ce que les AAI, et notamment le CSA compte tenu du contexte dans lequel il avait vu le jour, bénéficient de ce que la doctrine canadienne appelle une certaine « déférence juridictionnelle » 36. L'expression est tout à fait appropriée pour désigner un traitement de faveur réservé à des organes dont les pouvoirs publics ont voulu valoriser l'autonomie et renforcer l'efficacité. Concrètement, cette déférence conduit à reconnaître une grande marge d'appréciation discrétionnaire aux autorités qui en bénéficient, ce qui conduit le juge à ne censurer que les décisions manifestement déraisonnables qu'elles édictent et à ne mettre en jeu la responsabilité de l'administration que dans les hypothèses de faute particulièrement grave ou lourde.

Or le Conseil d'État devait se montrer insensible à cet argumentaire.

<sup>34.</sup> Ainsi le parlementaire, auteur de l'amendement visant à qualifier le CSA d'autorité indépendante, déclarait -il qu' il s'agissait de « clarifier à l'avenir ses rapports avec la justice administrative »; et d'ajouter que les décisions du CSA « ne sauraient être jugées à l'aune de celles d'un chef de service ou d'un directeur de l'administration » car il se prononce « au terme d'une appréciation globale de nombreux facteurs et le juge, s'il est saisi, doit respecter cette marge d'évaluation propre ». J. Barrot : JO déb. Ass. Nat.1988, p. 3142.

<sup>35.</sup> J.L. Autin, Le contrôle des AAI par le Conseil d'État est il pertinent ? RDP 1991, p. 1535.

<sup>36.</sup> B. Mullan, *Administrative law*, Toronto, 2001, Ch. 3-5; P. Garant, *Droit administratif*, 5ème édition, Montréal, 2004, Ch. 7; D. Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Montréal, éd. sur feuillets mobiles 70-005 à 70-150.

### 2. Le choix de l'ordre juridictionnel administratif

De quel ordre juridictionnel relève le contentieux suscité par l'action des AAI en général et du CSA en particulier ? La question paraît plus anodine que la précédente et en tout cas plus facile à résoudre. Mais s'agissant des AAI, rien n'est simple, comme le montre la problématique qui s'est constituée à ce sujet. La logique voudrait que l'action d'autorités – sans doute indépendantes – mais le plus souvent qualifiées d'administratives soit contrôlée par le juge administratif. N'est-ce pas en effet son principal chef de compétence, au-delà de toutes les péripéties qui ont affecté historiquement le partage des compétences entre les deux ordres de juridictions ? L'identification d'une autorité administrative est au cœur de l'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'État visant à justifier son pouvoir de contrôle.

Mais le doute a surgi quand il s'est avéré que certaines AAI intervenaient à l'égard de personnes privées, dans des domaines traditionnellement réservés à leur initiative et généralement soumis au droit commun. En clair la question a pu se poser de renverser l'ordre des compétences, s'agissant des AAI constituées pour réguler l'économie de marché régie par le droit de la concurrence avec lequel le juge judiciaire est réputé plus familier que le juge administratif. Le débat a même gagné en intensité lorsqu'il fut admis au milieu des années 1980 que ces AAI pouvaient disposer, ainsi qu'on l'a constaté, d'un pouvoir de sanction significatif qui pouvait s'apparenter à l'office du juge pénal. Ne devait-on pas alors estimer que le juge judiciaire serait mieux à même que son homologue administratif d'apprécier le respect des règles applicables et de protéger les intérêts légitimes des opérateurs privés, face à un pouvoir de répression administrative jugé très rigoureux ?

– Posée sur un plan général, la question a été tranchée à propos du Conseil de la concurrence<sup>37</sup> dans un sens plutôt défavorable à la juridiction administrative. Car, après avoir estimé que celle-ci dispose d'une réserve constitutionnelle de compétence qui se traduit par le monopole de l'annulation ou de la réformation des décisions administratives, le Conseil constitutionnel a considéré que ce principe pouvait être tenu en échec, dans un souci de bonne administration de la justice, lorsque son application risquait de fractionner le contentieux entre les deux ordres de juridiction. Dans ce cas, « il est loisible au législateur d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre principalement inté-

<sup>37.</sup> Décision n.º 224 DC 23 janvier 1987, in L. Favoreu et L. Philip, op. cit., p. 706.

ressé », c'est à dire au profit de l'ordre judiciaire. C'est ainsi que l'action de nombreuses AAI relève désormais au moins partiellement du juge judiciaire car le législateur, loin de suivre la ligne tracée par le Conseil constitutionnel, a le plus souvent opéré un partage entre les deux ordres juridictionnels, réservant, schématiquement, au juge judiciaire le contentieux des sanctions tout en maintenant la compétence du juge administratif sur les autres aspects du fonctionnement des AAI.

– L'organisation du contentieux dans le secteur audiovisuel n'a jamais connu ces péripéties et de ce point de vue la condition faite au Conseil supérieur est radicalement différente du sort réservé, comme on vient de le constater, aux autres AAI. <sup>38</sup> Elle est même unique au sein de la catégorie des autorités de régulation, ce qui appelle quelques observations.

Il faut certes mettre de côté le contentieux du droit de réponse à la radio et à la télévision qui, au demeurant, s'est considérablement amoindri au fil du temps. Or, selon une tradition ancienne, confirmée par la loi du 29 juillet 1982 et qui n'a jamais été démentie, ce contentieux appartient au juge judiciaire et relève du tribunal de grande instance territorialement compétent. Cette solution se comprend aisément si l'on veut bien considérer qu'un tel contentieux met aux prises deux ou plusieurs personnes privées et n'a aucune raison de relever du juge administratif; ajoutons qu'il ne concerne en rien l'instance de régulation de l'audiovisuel, si bien que cette attribution de compétence ne saurait être assimilée à une dérogation faite au principe qui suit.

Ce principe est simple à énoncer et son application suscite quelques commentaires mais aucune difficulté. Les litiges résultant de l'activité du CSA relèvent de la compétence exclusive du juge administratif et, comme il s'agit d'un organisme collégial à compétence nationale, cette compétence appartient au Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort. Il est significatif que le législateur et le Conseil constitutionnel aient de conserve décliné cette solution en 1986 et 1989. On se souvient que ce dernier avait fait de la possible intervention du juge administratif une condition de la constitutionnalité des lois conférant un pouvoir réglementaire à l'autorité de régulation et souligné que la responsabilité de l'État pouvait être engagée du fait de ses dysfonctionnements. De son

<sup>38.</sup> La grande hétérogénéité qui prévaut quant au régime contentieux des AAI ne plaide pas en faveur de la thèse d'une catégorie institutionnelle parfaitement constituée.

côté le législateur a pris la peine d'indiquer à propos du régime des sanctions prises par le CSA que « le titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle peut, dans le délai de deux mois qui suit leur notification, former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État »<sup>39</sup> contre les décisions de sanction prises à son encontre.

Mais la relation n'est pas univoque et le Conseil d'État est appelé en retour à prêter son concours au CSA de deux manières distinctes. D'une part, la procédure de sanction est diligentée par un membre de la juridiction administrative désigné par le vice-président du Conseil d'État qui instruit le dossier, établit un rapport, peut présenter des observations orales et assiste au délibéré du CSA avec voix consultative<sup>40</sup>. Cette distinction des deux phases de la procédure – instruction et délibéré – a évité au CSA de connaître les mêmes déboires que les autres AAI, à une époque où la procédure répressive mise en œuvre, n'opérant pas cette dissociation, avait été jugée contraire aux exigences du procès équitable. D'autre part, la loi de 1989, anticipant sur la réforme des procédures d'urgence réalisée en 2000, a donné pouvoir au président du CSA de saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'État à l'effet de prendre les mesures nécessaires, y compris sous astreinte, afin de faire cesser tout manquement par les opérateurs à leurs obligations ou toute entrave à l'exécution des missions du CSA<sup>41</sup>.

Il en résulte une situation singulière où le Conseil d'État est, parfois le censeur, parfois le collaborateur du Conseil supérieur de l'audiovisuel; mais ce dédoublement qui affecte le Conseil d'État ne saurait nous étonner, puisqu'il sait être sur un plan général à la fois Conseil du gouvernement et juge de l'administration.

<sup>39.</sup> Article 42-8 de la loi sur la liberté de communication audiovisuelle dans sa rédaction résultant de la loi du 17 janvier 1989.

<sup>40.</sup> Article 42-7 de la loi. De ce fait, « les procédures en vigueur paraissent compatibles avec les exigences européennes » et, en réalité, la consultation de la jurisprudence ne révèle aucun cas de censure juridictionnelle fondée sur la méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Convention européenne bien que celui-ci soit applicable (C.E. 29 juillet 2002, Association Radio Deux couleurs, R.T. 724) Voir J.Ph. Thiellay, *L'évolution récente des sanctions du CSA*, AJDA 2003, p. 475.

<sup>41.</sup> Par exemple : ordonnance du 13 décembre 2004, enjoignant à la société Eutelsat de faire cesser, sous 48 heures et à peine d'astreinte de 5000 euros par jour de retard, la chaîne de télévision Al Manar réputée proche du Hezbollah libanais; ordonnance du 3 mars 2005, société Eutelsat, réaffirmant l'interdiction de diffuser en France des programmes à connotations antisémites et rappelant aux opérateurs de réseaux satellitaires leur obligation de veiller au contenu des programmes diffusés, AJDA 2005, p. 838.

## B. L'adoption de solutions classiques

S'agissant d'un contentieux foncièrement administratif, il convient naturellement de distinguer le contentieux de la légalité des mesures prises par le CSA, dont on a pu précédemment constater la diversité, et le contentieux de la responsabilité dans les hypothèses où l'intervention du Conseil a pu générer un préjudice réparable.

## 1. Le contrôle de légalité

Lorsqu'il doit apprécier la régularité d'une mesure administrative, le juge ne fait pas toujours preuve de la même sévérité; l'intensité de son contrôle varie en fonction de différents paramètres, ce qui conduit la doctrine à parler, selon les cas, d'un contrôle approfondi, normal ou restreint. Dès lors que le Conseil d'État a choisi d'appliquer aux AAI les solutions dégagées pour les autorités administratives ordinaires, c'est sans surprise que le contentieux de l'audiovisuel va se prêter aux mêmes appréciations.

– Le contrôle du juge est le plus approfondi s'agissant des mesures de sanction prises par le CSA. A cela plusieurs raisons qui se conjuguent : d'abord le constat que l'on se trouve en pareille hypothèse sur le terrain de la matière pénale, au sens de la Convention Européenne des droits de l'homme<sup>42</sup>, ce qui implique le respect des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des peines ; ensuite la prise en considération de la loi de 1989 elle-même qui offre la possibilité aux opérateurs sanctionnés de former comme on l'a dit « un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État » contre les peines qui leur sont infligées. Or un tel recours est précisément celui qui offre au juge un pouvoir d'investigation et de censure maximum pour protéger les intérêts du requérant.

Aussi bien, le juge administratif n'a-t-il pas tardé à développer son emprise et à exercer un plein contrôle ou un contrôle entier, selon les formules doctrinales, sur les décisions de sanction prises par le CSA. Le doute était encore permis dans un premier état de la jurisprudence lié à la mise en œuvre de la loi de 1989 ; en effet dans une espèce très débattue, le Conseil d'État s'était prononcé sur la base de « l'erreur manifeste d'appréciation », critère habituel du

<sup>42.</sup> F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Collection Droit fondamental, 8ème édition, 2006, p. 344.

contrôle restreint<sup>43</sup>. Mais très vite le juge administratif allait sauter le pas et se placer sur le terrain d'un contrôle étendu, en estimant dans une espèce concomitante que le CSA n'avait pas fait « une appréciation erronée des circonstances de l'affaire »44. La rigueur de ce contrôle transparaît à la lumière de deux éléments du régime contentieux<sup>45</sup>. D'une part, le Conseil d'État impose que le prononcé d'une sanction quelconque soit normalement précédé d'une mise en demeure adressée à l'opérateur lui faisant injonction de se mettre en conformité avec la législation en vigueur ou de respecter ses obligations conventionnelles <sup>46</sup>; cette exigence, qu'une stricte lecture de la loi de 1989 ne paraissait pas devoir imposer, résulte pour le juge administratif de la décision précitée du Conseil constitutionnel qui n'aurait admis la dévolution d'un pouvoir répressif au CSA que sous cette réserve d'interprétation<sup>47</sup>. Cette mise en demeure constitue ellemême une décision qui peut être soumise à la censure du juge administratif car, sans être assimilable à une sanction, elle constitue une décision faisant grief<sup>48</sup>. L'inconvénient de cette solution, éminemment protectrice des intérêts des opérateurs, est qu'elle assure l'impunité du contrevenant à la première infraction ; mais cet inconvénient est pallié en partie par le fait que les mises en demeure formulées s'inscrivent dans le temps et ont un effet permanent si bien que le CSA n'est pas obligé d'avertir ou de menacer un opérateur fautif à chacune de ses incartades ou de ses entorses à la réglementation.<sup>49</sup>. D'autre part, le Conseil d'État n'hésite pas à mettre en œuvre son pouvoir de réformation inhérent à la pleine juridiction, en opérant la réduction de sanctions pécuniaires estimées trop sévères. Si l'on se souvient de l'importance que ces sanctions peuvent revêtir, la réformation opérée peut être significative<sup>50</sup>.

<sup>43.</sup> C.E. 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, RFDA 1992, p. 1016, note J.L. Autin.

<sup>44.</sup> C.E. 26 juillet 1991, Société La Cinq, AJDA 1991, p. 911, obs. P. Theron.

<sup>45.</sup> H. Pauliat, Le contrôle du juge administratif sur les décisions des AAI compétentes en matière audiovisuelle, op. cit., p. 256.

<sup>46.</sup> Seules échappent à cet impératif d'une mise en demeure préalable les mesures de retrait de l'autorisation d'émettre justifiées par une modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée (article 42- 3 de la loi). C.E. 27 septembre 2006, Association fréquence Mistral, AJDA 2006, p. 1813.

<sup>47.</sup> C.E. Ass. 11 mars 1994, Société La Cinq, AJDA 1994, p. 402.

<sup>48.</sup> C.E. 14 juin 1991, Association Radio Solidarité, préc.

<sup>49.</sup> C.E. 20 mai 1996, Société Vortex, AJDA 1996, p. 711.

<sup>50.</sup> Voir une espèce où le quantum de la sanction est ramené de 5 à 3 Millions de francs : C.E. 11 mars 1994, Société La Cinq préc ; dans une autre espèce, c'est le montant de l'astreinte qui est modéré par le juge administratif, C.E. 8 avril 1994, CSA, DA n.° 321.

– S'agissant des mesures administratives ordinaires – qui ne revêtent pas le caractère de sanction – et que le juge connaît par le biais du recours en excès de pouvoir, celui-ci adopte une démarche classique qui consiste au fond à distinguer les cas de pouvoir discrétionnaire et les hypothèses de compétence liée.

Appelé à statuer dans des domaines réputés techniques ou à se prononcer sur des questions délicates, le juge, respectant la marge d'appréciation discrétionnaire du CSA s'en tient à un contrôle restreint : choix des concessionnaires privés de télévision<sup>51</sup>, attribution des fréquences en fonction des qualités ou mérites respectifs des opérateurs privés de radio,<sup>52</sup> nomination des responsables des sociétés de programme dans le secteur public<sup>53</sup>.

Mais en général, les décisions réglementaires ou individuelles soumises à la censure du juge, font l'objet d'un contrôle normal. Si l'on excepte le détournement de pouvoir -souvent invoqué mais jamais retenu- les arrêts d'annulation se réfèrent aux différents cas d'ouverture du recours en excès de pouvoir. Les causes de censure touchant la légalité externe sont les plus nombreuses et se partagent inégalement entre l'incompétence et le vice de forme.

- Annulation d'une « note de terminologie » prise par l'autorité de régulation pour incompétence, l'AAI ayant empiété sur le pouvoir réglementaire du Gouvernement pour définir la notion d'œuvre audiovisuelle d'expression française; 54 ou encore, annulation pour la même raison d'un « communiqué » du CSA autorisant la publicité télévisée pour les sites Internet d'entreprises de communication 55.
- Annulation pour vice de forme ou de procédure de plusieurs décisions du CSA en matière d'attribution de fréquences pour les radios privées (insuffisance de motivation des décisions de rejet)<sup>56</sup> et du réseau de diffusion pour les opérateurs privés de télévision (irrégularités dans la procédure d'appel à candidature)<sup>57</sup>.

<sup>51.</sup> C.E. 18 avril 1986, CLT, RDP 1986, p. 847.

<sup>52.</sup> C.E. 13 décembre 2002, Société Radio Monte Carlo, AJDA 2003, p. 135.

<sup>53.</sup> C.E. 19 janvier 1990, La télé est à nous, R. p. 9.

<sup>54.</sup> C.E. 16 novembre 1990, Société La Cinq, AJDA 1991, p. 214.

<sup>55.</sup> C.E. 3 juillet 2000, Société des auteurs, réalisateurs producteurs et autres, EDCE 2001, p. 337.

<sup>56.</sup> C.E. 18 mai 1990 Association arménienne d'aide sociale, AJDA 1990, p. 722.

<sup>57.</sup> C.E. Ass. 21 octobre 1988, TF1 c/ CNCL, R. p. 368.

# 2. Le contentieux de la responsabilité

Il n'est pas d'hypothèse où la responsabilité du CSA ait été mise en cause devant le juge administratif. Force est donc de raisonner ici par analogie avec les solutions dégagées par le juge en ce qui concerne les autres autorités administratives indépendantes. Longtemps cantonnée à quelques hypothèses d'école, la mise en jeu de la responsabilité administrative est à cet égard susceptible d'être plus fréquemment engagée.

Comme il était établi que les AAI sont dépourvus de personnalité juridique et de patrimoine propre, le seul sujet de droit susceptible de répondre du préjudice occasionné par leur dysfonctionnement était l'État lui-même. Ainsi dans les quelques affaires ayant donné lieu à un contentieux de ce type, même lorsque les requêtes tendaient à mettre en cause la responsabilité de l'AAI, elles ont été considérées par le juge comme dirigées contre l'État<sup>58</sup>. Mais du fait de l'assimilation de la fonction des AAI à une activité de contrôle, l'existence d'une faute lourde était exigée pour que la responsabilité de la puissance publique puisse être engagée<sup>59</sup>. C'est sans doute pourquoi les actions intentées en ce sens ont longtemps échoué. Il a fallu attendre 1994 pour que le juge judiciaire – compétent s'agissant de la Commission des opérations de bourse – franchisse le pas en application de la jurisprudence Giry<sup>60</sup> et prononce effectivement une condamnation pécuniaire à l'égard de l'État<sup>61</sup>.

Par la suite, les juridictions inférieures ont tenté d'infléchir cette jurisprudence en jouant sur la dualité d'attributions de certains organismes en cause. Chargés d'une mission administrative de surveillance ou de contrôle ils pouvaient être assimilés à ce titre à des services administratifs ordinaires et la mise en jeu de la responsabilité administrative pouvait intervenir sur le terrain de la faute simple. L'exigence d'une faute lourde n'aurait été maintenue que s'agissant de l'exercice de leur fonction juridictionnelle souvent liée à la mise en oeuvre d'une répression disciplinaire<sup>62</sup>. Mais le Conseil d'État n'a pas donné suite à cette éven-

<sup>58.</sup> C.E. Ass. 29 décembre 1978, Darmont, R. p. 542 ; C.E. 22 juin 1984, Société Pierre et Christal, R. T. 506.

<sup>59.</sup> C.E. 22 juin 1984, préc.

<sup>60.</sup> Cass. Civ. Trésor public c. GIRY, RDP 1958, p. 298, note M. Waline.

<sup>61.</sup> CA Paris, 6 avril 1994, Compagnie diamantaire d'Anvers. Dalloz 1994, p. 511.

<sup>62.</sup> CAA Paris, 30 mars 1999, El Shikh (s'agissant de la Commission bancaire); CAA Paris, 13 juillet 1999, Groupe Dentressangle (s'agissant de la Commission de contrôle des assurances), AJDA 1999, p. 951.

tualité, qui paraissait pourtant correspondre à la tendance jurisprudentielle au déclin de la faute lourde ; il a préféré maintenir sa solution traditionnelle et a réaffirmé solennellement l'existence d'un régime de faute lourde en matière de responsabilité de l'État à raison des agissements des autorités de régulation<sup>63</sup>.

La question a plus récemment rebondi du fait d'une évolution significative du statut juridique de certaines AAI. Faisant évoluer la formule, le législateur a prévu que dans certains cas, les AAI seraient dotées de la personnalité juridique. Ce n'est pas pour le moment le cas du CSA, mais cette innovation conduit à s'interroger sur les conséquences d'une telle innovation lorsqu' elle se produit<sup>64</sup>. C'est ainsi que par un avis rendu le 8 septembre 2005 à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État a été amené à déterminer la personne responsable en cas de contentieux en responsabilité dirigé contre une telle autorité<sup>65</sup>. Le Gouvernement souhaitait savoir si la responsabilité de l'État pouvait être mise en cause en cas de recours contre les décisions de la commission ou bien si celle-ci devait assumer les conséquences d'une éventuelle condamnation. Le Conseil d'État a estimé que la capacité juridique attribuée à l'Autorité implique qu'elle supporte les conséquences des actions en responsabilité qui pourraient être engagées contre elle. En revanche, le Conseil d'État a précisé que la responsabilité de l'État pouvait, à titre subsidiaire, être mise en jeu par les victimes des fautes commises par cet organisme dans l'exécution de sa mission de service public, en cas d'insolvabilité de celui-ci. Sans doute, estime la Haute assemblée, l'Autorité peut constituer des provisions pour y faire face; mais cette faculté dépend en pratique de ressources provenant d'une contribution dont le taux est, dans les limites prévues par la loi, laissé à la libre appréciation du gouvernement...

#### IV. Conclusion

L'appréciation finale à porter sur le CSA est nécessairement nuancée. Elle peut se décomposer en trois temps :

<sup>63.</sup> C.E. Ass. 30 novembre 2001, Ministre de l'économie, c/ M. et Mme Kechichian, AJDA 2002, p. 133.

<sup>64.</sup> La loi du 1er août 2003 a ainsi conféré la personnalité morale d'une part à l'Autorité des marchés financiers créée par regroupement du Conseil des marchés financiers et de la COB et d'autre part à la Commission de contrôle des assurances, mutuelles et institutions de prévoyance, issue elle aussi de la fusion d'organismes préexistants.

<sup>65.</sup> Avis publié au rapport public 2006 du Conseil d'État, p. 211 ; voir La responsabilité des AAI dotées de la personnalité morale : coup d'arrêt à l'idée de « garantie de l'État », RJEP / CJEG, n.º 635, octobre 2006, p. 359.

– Il faut tout d'abord faire état d'un bilan globalement positif. Cette formule peut paraître anodine; elle ne l'est pas si l'on se souvient des débuts difficiles que l'autorité de régulation a connus. Pendant plusieurs années, elle a été la cible convergente de certains milieux politiques qui en contestaient le principe, d'une partie de la doctrine juridique qui en critiquait les pouvoirs<sup>66</sup> et de plusieurs et puissants opérateurs privés qui avaient engagé une véritable « bataille juridictionnelle » pour saper la confiance en cette nouvelle institution. Celle-ci d'ailleurs n'a pas fonctionné de manière irréprochable. Deux grands reproches ont été formulés à son encontre : d'une part, celui d'avoir cédé à la personnalisation du pouvoir entre les mains de son Président, au détriment du principe de collégialité, inhérent à la catégorie des AAI et gage d'une gestion harmonieuse et impartiale de ses missions ; d'autre part, celui d'avoir manqué en plusieurs occasions de courage politique, s'agissant, soit de la répartition du temps de parole réservé dans les médias aux différentes formations politiques en période électorale, soit de la gestion de dossiers complexes et délicats, tel celui du réseau de « La Cinq » finalement préempté par le Gouvernement au profit d'Arte.

– Désormais acclimaté au jeu des responsables politiques et des opérateurs professionnels, le CSA s'est bien installé dans le paysage institutionnel, ce qui lui vaut des appréciations favorables mais nuancées des corps constitués. A quelques années d'intervalle, le Conseil d'État d'un côté, le Parlement de l'autre ont formulé à l'égard des AAI en général et du CSA en particulier des recommandations significatives. Moins pour limiter leurs prérogatives que pour renforcer leur légitimité. Le rapport public du Conseil plaide ainsi en faveur d'une véritable délégation de pouvoir, dès lors que les AAI ont été chargées de réguler un secteur ou un marché. Dans des domaines qui connaissent une mutation rapide comme l'audiovisuel et où les administrations centrales n'ont pas une expertise établie, le Conseil estime « opportun de profiter de la capacité de réaction rapide d'une AAI en lui laissant le soin d'adapter la réglementation applicable »<sup>67</sup>. Reste qu'il convient de mieux contrôler l'action des AAI, ainsi que le souligne avec insistance le Parlement<sup>68</sup>, que rien n'empêche au demeurant de se montrer plus audacieux sur ce point. Il pourrait à cet égard s'inspirer des sunset laws nord-américaines par lesquelles, à intervalles réguliers, des commissions

<sup>66.</sup> Voir notamment D. Rousseau, à propos d'une sanction prise par le CSA : « Monstre juridique, le CSA a pris une décision juridiquement monstrueuse », Le Monde, 10 janvier 1995.

<sup>67.</sup> Rapport du Conseil d'État pour 2001, op. cit., p. 339.

<sup>68.</sup> Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, 20 juin 2006.

d'enquête parlementaire font le bilan de l'action de telles autorités et renouvellent ou non leur mandat. L'existence des AAI doit certes se combiner avec les principes démocratiques mais il appartient précisément à l'autorité politique d'exercer cet arbitrage<sup>69</sup>.

– Reste une dernière interrogation qui porte sur l'avenir du CSA. Celui-ci n'est certes pas menacé de disparition politique, comme ses prédécesseurs ont pu l'être dans les années 1980. Mais l'hypothèse n'est pas exclue qu'il perde son autonomie à la faveur d'une recomposition générale du dispositif des AAI. En effet, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des communications électroniques et postales (ARCEP) sont des institutions potentiellement concurrentes dans la mesure où chacune est chargée de la régulation d'une partie du spectre des fréquences. La convergence entre le téléphone, la télévision et Internet pourrait ainsi conduire à envisager la fusion du CSA et de l'ARCEP et la création d'un organisme unique, comme la solution a été adoptée dans des pays voisins! Le risque serait alors de faire prévaloir l'intérêt des télécoms au détriment des auteurs et des diffuseurs; ceux-ci vont ainsi sans doute devenir paradoxalement les meilleurs défenseurs du CSA, dont ils redoutaient tellement l'emprise au moment de sa création.

## V. Bibliographie sommaire

- F. Balle, Médias et Sociétés, Montchrestien, 12ème édition, 2005.
- E. Durieux, *Droit de la communication*, LGDJ, 4ème édition, 2003.
- Cl-A. Colliard et G. Timsit, *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988.
- M. Gentot, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, 2<sup>ème</sup> éd., 1994.
- M.J. Guedon, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, 1991.

### Études et documents du Conseil d'État

F. Gazier et Y. Cannac, Les autorités administratives indépendantes, n° 35, 1983.

M. Pochard, Réflexions sur les autorités administratives indépendantes, n° 52, 2001.

<sup>69.</sup> M. Lombard, Institutions de régulation économique et démocratie politique, AJDA 2005, p. 530.

#### RÉSUMÉ

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007

Source de la classification: Classification Décimale Universelle (CDU)

Source des descripteurs: mots-clés facilités par les auteurs

316.77(44)

Jean-Louis Autin, professeur de droit public à l'Université Montpellier 1 et directeur du Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier

# fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France

p. 83-115

Au début des années 1980, les pouvoirs publics ont décidé de renoncer au monopole de diffusion et de programmation qui prévalait depuis toujours dans le secteur de l'audiovisuel, au nom de la liberté de communication. Il en résulte une situation complexe de concurrence entre les opérateurs publics et privés de radio et de télévision, d'autant plus difficile à maîtriser que le développement accéléré des technologies (câble, satellite) a longtemps laissé penser que le droit était et demeurerait inévitablement en retard sur ce sujet.

Pour répondre aux attentes que la libéralisation des ondes avait suscité dans l'opinion et auprès des milieux professionnels, l'État – tout en conservant sa qualité d'opérateur – a mis en place un dispositif institutionnel inédit destiné tout à la fois à organiser la libre concurrence sur ce nouveau marché et à promouvoir le respect de nombreux intérêts publics : qualité et diversité des programmes, protection de la jeunesse contre la propagation de la violence à la télévision, valorisation du respect de la personne humaine, garantie d'impartialité du secteur public, égal accès aux médias des formations politiques et des organisations professionnelles. Ce dispositif

s'appuie sur l'existence d'une autorité administrative indépendante (AAI) dont la création a connu quelques vicissitudes; le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ne s'est en effet imposé qu'en 1989 après deux tentatives infructueuses pour mettre en place des organismes équivalents en 1982 et en 1986.

Le CSA cumule ainsi une panoplie impressionnante de moyens juridiques et para-juridiques qui emprunte aux trois pouvoirs constitués, ce qui lui vaut l'appellation d'autorité de régulation. Il est particulièrement notable que le CSA détienne une fraction du pouvoir réglementaire ainsi qu'un pouvoir de répression administrative très rigoureux. C'est d'ailleurs pourquoi, en vue de faire contrepoids à des attributions parfois jugées excessives, un contrôle juridictionnel, luimême très sévère, a été confié au Conseil d'État, pour s'assurer que l'action de l'autorité de régulation reste contenue dans les limites de l'état de droit.

C'est à ce prix que le CSA subsiste dans le domaine institutionnel, sans y être encore parfaitement intégré tant pour des raisons de technique juridique que pour des motifs proprement politiques.

Mots-clés: audiovisuel ; liberté de communication ; autorité indépendante ; régulation juridique ; contrôle juridictionnel.

#### **RESUM**

#### Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU) Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

316.77(44)

Jean-Louis Autin, professor de dret públic de la Universitat de Montpeller 1 i director del Centre de Recerca i Estudis Administratius de Montpeller

### fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France

ca El Consell Superior de l'Audiovisual a França p. 83-115

Al principi dels anys vuitanta, els poders públics van decidir renunciar, en nom de la llibertat de comunicació, al monopoli de difusió i programació que havia prevalgut fins aleshores en el sector de l'audiovisual. Això va portar a una situació complexa, difícil de controlar, de competència entre operadors de ràdio i televisió públics i privats, atès el desenvolupament accelerat de les tecnologies (cable, satèl·lit) que va fer evident el desfasament del dret davant d'aquest fet.

Per respondre a les expectatives que la liberalització de les ones havia suscitat en l'opinió pública i en els sectors professionals, l'Estat —tot conservant la seva qualitat d'operador va crear un dispositiu institucional inèdit destinat al mateix temps a organitzar la lliure competència en aquest nou mercat i a promoure el respecte de nombrosos interessos públics: qualitat i diversitat dels programes, protecció dels menors contra la violència a la televisió, valoració del respecte de l'individu, garantia d'imparcialitat del sector públic i accés equitatiu de les formacions polítiques i organismes professionals als mitjans de comunicació. Aquest dispositiu es basa en l'existència d'una autoritat administrativa independent (AAI), la implantació de la qual va conèixer algunes vicissituds; el Consell Superior de l'Audiovisual (CSA) no es va crear fins a l'any 1989, després de dos intents infructuosos per establir organismes equivalents el 1982 i el 1986.

El CSA disposa, a aquest efecte, d'una àmplia gamma de mitjans jurídics i parajurídics que pren dels tres poders de l'Estat, i obté així el caràcter d'autoritat de regulació. És un fet notable que el CSA detingui una fracció del poder reglamentari així com d'un poder de repressió administrativa molt rigorosos. Per aquest motiu, amb la intenció de compensar unes atribucions de vegades considerades excessives, es confia al Consell d'Estat un control jurisdiccional, molt sever, per garantir que l'acció de l'autoritat de regulació es mantingui dins els límits de l'Estat de dret.

El CSA subsisteix en aquestes condicions en el nostre marc institucional, sense estar-hi encara perfectament integrat, tant per raons de tècnica jurídica com per motius pròpiament polítics.

Paraules clau: audiovisual; llibertat de comunicació; autoritat independent; regulació jurídica; control jurisdiccional.

#### RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU) Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

316.77(44)

Jean-Louis Autin, profesor de derecho público en la Universidad de Montpellier 1 y director del Centro de Investigación y Estudios Administrativos de Montpellier

#### fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France

es El Consejo Superior del Audiovisual en Francia p. 83-115

A principios de los años ochenta, los poderes públicos decidieron renunciar, en aras de la libertad de comunicación, al monopolio de difusión y programación que había prevalecido hasta entonces en el sector del audiovisual. Eso condujo a una situación compleja, difícil de controlar, de competencia entre operadores de radio y televisión públicos y privados, debido al desarrollo acelerado de las tecnologías (cable, satélite), que hizo evidente el desfase del derecho ante este hecho. Para responder a las expectativas que la liberalización de las ondas había suscitado en la opinión pública y en los sectores profesionales, el Estado -conservando su calidad de operador- creó un dispositivo institucional inédito destinado al mismo tiempo a organizar la libre competencia en este nuevo mercado y a promover el respeto de numerosos intereses públicos: calidad y diversidad de los programas, protección de los menores contra la violencia en la televisión, valoración del respeto del individuo, garantía de imparcialidad del sector público, y acceso equitativo de las formaciones políticas y organismos profesionales a los medios de comunicación. Este dispositivo se basa en la existencia de

una autoridad administrativa independiente (AAI), cuya implantación conoció algunas vicisitudes; el Consejo Superior del Audiovisual (CSA) no se creó hasta 1989, tras dos intentos infructuosos de establecer organismos equivalentes en 1982 y en 1986.

El CSA dispone, a tal efecto, de una amplia gama de medios jurídicos y parajurídicos que toma de los tres poderes del Estado, y obtiene así el carácter de autoridad de regulación. Es un hecho notable que el CSA disponga de una fracción del poder reglamentario y un poder de represión administrativa muy rigurosos. Por este motivo, y con la intención de compensar unas atribuciones a veces consideradas excesivas, se confía al Consejo de Estado un control jurisdiccional muy severo para garantizar que la acción de la autoridad de regulación se mantenga dentro de los límites del Estado de derecho.

El CSA subsiste en estas condiciones en nuestro marco institucional, sin estar todavía perfectamente integrado, tanto por razones de técnica jurídica como por motivos propiamente políticos.

Palabras clave: audiovisual; libertad de comunicación; autoridad independiente; regulación jurídica; control jurisdiccional.

#### **ABSTRACT**

Revista catalana de dret públic, 34, ISSN 1885-5709, 2007

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

316.77(44)

Jean-Louis Autin, Lecturer in Public Law at the University of Montpellier 1 and Director of the Centre for Research and Administrative Studies of Montpellier

### fr Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France

en The Higher Audiovisual Council in France p. 83-115

At the beginning of the eighties, the public powers decided to relinquish, for the sake of freedom of communication, their monopoly on broadcasting and programming that had thitherto prevailed in the audiovisual sector. This led to a complex and difficult-to-control situation involving competition between public and private radio and television operators due to accelerated technology development (cable, satellite), which also proved that the law in this regard had become outmoded.

In order to live up to the expectations which deregulation of the airways had aroused in the public opinion and professional sectors, the State – maintaining its capacity as operator – created an unheard-of institutional mechanism which at the same time was geared towards to organising free competition in this new market and promoting respect for numerous public interests: quality and diversity of programmes, protection of minors from violence on television, respect for the individual, guaranteed impartiality of the public sector and equal access by political formations and professional organisations to the mass me-

dia. This mechanism is based on the existence of an independent administrative authority (IAA), whose implementation was not entirely problem-free; the Higher Audiovisual Council (HAC) was not created until 1989, following two unsuccessful attempts to establish equivalent organisations in 1982 and in 1986.

To this end the HAC has a broad range of legal and paralegal resources which it draws from the three powers of the State, thus enjoying the category of regulatory authority. It should be noted that the HAC has a very rigorous fraction of regulatory power and power of administrative repression. For this reason, and with a view to offsetting certain powers often regarded as excessive, the Council of State is afforded very severe jurisdictional control to ensure that the action of the regulatory authorities remains within the limits of rule of law.

The HAC subsists in these conditions in our institutional framework, without being perfectly integrated as yet, both for legal reasons and other, more political, ones.

Key words: audiovisual; freedom of communication; independent authority; legal regulation; jurisdictional control.