

**RÉPONSE DU CSA À LA CONSULTATION PUBLIQUE DU GOUVERNEMENT
RELATIVE À L'ÉVOLUTION DU DROIT FRANÇAIS
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES
(TRANSPOSITION DU « PAQUET TÉLÉCOM »)**

À la suite de l'adoption, le 7 mars 2002, par le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Parlement européen, de six directives et d'une décision relatives au cadre réglementaire applicable aux « communications électroniques » (le « paquet télécom »), le ministère délégué à l'industrie et le ministère de la culture et de la communication ont lancé une consultation publique sur les modalités de transposition en droit national de ces différents textes et ont plus particulièrement sollicité l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, par courrier du 1^{er} août 2002, pour ce qui concerne les aspects liés au droit de l'audiovisuel.

La présente réponse du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'articule en six parties :

- I. Rappel des principes essentiels qui régissent la régulation de la communication audiovisuelle
- II. Le régime du câble
- III. La diffusion technique hertzienne terrestre
- IV. Les modalités d'attribution des fréquences
- V. L'interopérabilité
- VI. L'organisation de la régulation.

I – RAPPEL DES PRINCIPES ESSENTIELS QUI RÉGISSENT LA RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

Compte tenu des implications importantes que la transposition du « paquet télécom » est susceptible d'avoir sur l'organisation de la régulation audiovisuelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel rappelle les principes essentiels qui lui paraissent devoir guider le législateur en l'espèce.

A/ Les objectifs du droit de l'audiovisuel

*** Le droit de l'audiovisuel repose sur le principe constitutionnel de liberté de communication**

Le secteur audiovisuel, tout comme la presse écrite ou le cinéma, participe de la liberté de communication, principe de valeur constitutionnelle consacré par différents textes de valeur supérieure à la loi et notamment par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, a explicité les contours et la portée du principe de liberté de communication, en précisant *« que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché »*.

Cette nécessité d'un « libre choix » des téléspectateurs entre des programmes aux contenus diversifiés est au cœur de la régulation de l'audiovisuel par une instance indépendante du pouvoir politique et des intérêts économiques. L'objectif de la régulation consiste ainsi à garantir non seulement la qualité et le pluralisme sur chaque service mais également la diversité des offres de services audiovisuels faites aux téléspectateurs.

*** La spécificité du droit de l'audiovisuel s'inscrit dans l'objectif de diversité culturelle**

Le développement du commerce international et l'uniformisation croissante des biens culturels ont amené différentes instances internationales (l'UNESCO), européennes et nationales (en particulier la France) à affirmer leur attachement à « l'exception culturelle » puis à la « diversité culturelle ».

La 31^e session de la Conférence générale de l'UNESCO a ainsi adopté le 3 novembre 2001 une Déclaration universelle sur la diversité culturelle, dont l'article 8 est ainsi rédigé : *« Face aux mutations économiques et technologiques actuelles, qui ouvrent de vastes perspectives pour la création et l'innovation, une attention particulière doit être accordée à la diversité de l'offre créatrice [...] ainsi qu'à la spécificité des biens et services culturels qui, parce qu'ils sont porteurs d'identité, de valeurs et de sens, ne doivent pas être considérés comme des marchandises ou des biens de consommation comme les autres. »*

L'article 151 du traité de Rome modifié dispose en son § 2 : « *L'action de la Communauté vise à encourager la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants : [...] la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel* » et en son § 4 : « *La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures* ».

Le mandat de négociation arrêté par les Etats membres pour le nouveau cycle de négociation de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à Seattle en 1999, indiquait que « *l'Union veillera, pendant les prochaines négociations de l'OMC, à garantir, comme dans le cycle de l'Uruguay, la possibilité pour la Communauté et ses Etats membres de préserver et de développer leur capacité à définir et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation de leur diversité culturelle* ».

Le 3^e alinéa du § 1 de l'article 8 de la directive « cadre » réaffirme l'attachement des Etats membres à l'objectif de diversité culturelle : « *Les autorités réglementaires nationales peuvent contribuer, dans la limite de leurs compétences, à la mise en œuvre des politiques visant à promouvoir la diversité culturelle et linguistique ainsi que le pluralisme dans les médias* ».

S'agissant de la France, les prises de position sur la diversité culturelle ont été nombreuses et toujours convergentes, l'une des plus récentes et des plus solennelles étant la déclaration du président de la République, au cours de son intervention du 3 septembre 2002 à l'occasion du Sommet mondial du développement durable, rappelant « *le caractère exceptionnel des biens culturels, qui ne sont pas des biens comme les autres et dont la spécificité doit être respectée* ».

Il existe ainsi un réel consensus, de la part de toutes les instances concernées, pour considérer que la diversité culturelle constitue un enjeu majeur du XXI^e siècle ; cette diversité implique le maintien d'une politique audiovisuelle ambitieuse.

B/ Les moyens juridiques d'atteindre ces objectifs

*** La satisfaction des objectifs de liberté de communication et de diversité culturelle doit être recherchée pour l'ensemble du champ de la communication audiovisuelle**

La communication audiovisuelle est définie à l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication comme « *toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée* ».

Il en résulte que le champ de la communication audiovisuelle ne recouvre pas seulement les services de radiodiffusion sonore et de télévision, y compris les services de télévision interactifs, mais s'étend à de nombreux autres services, notamment les serveurs télématiques ou les sites Web.

Dans son rapport sur Internet et les réseaux numériques (1998), le Conseil d'Etat estimait ainsi que « *l'ensemble des services doivent respecter la distinction fondamentale entre la communication audiovisuelle et la correspondance privée. Celle-ci n'est en effet pas remise en cause par l'émergence des services "mixtes" : ceux-ci, par exemple les services de vente à distance, relèvent à la fois de la communication audiovisuelle (publicité et catalogue en ligne) et de la correspondance privée (prise de commande). Il est tout à fait possible, dans ce cas, de faire une application combinée des deux législations (lois sur la communication et code des postes et télécommunications)* ».

Cette définition large de la communication audiovisuelle témoigne de ce que, au-delà des différences d'utilisation, qui justifient des régimes juridiques et des modes de régulation distincts, l'ensemble des services mis à disposition du public recouvrent les mêmes enjeux de contenus, notamment au regard de la formation des idées et de l'accès au savoir et à la culture, et doivent veiller au respect des mêmes principes (pluralisme, protection des mineurs, respect de la dignité de la personne, respect de la vie privée, etc.).

Elle s'inscrit dans la perspective, à terme, d'une neutralité technologique pour la définition des régimes juridiques des services de même nature et pour l'appréciation de leur modulation fondée sur la rareté.

Un premier niveau de neutralité restreinte conduirait à rapprocher les régimes juridiques des services audiovisuels proposés au public sur les principaux modes actuels de diffusion (hertzien terrestre, câble et satellite) et permettrait notamment d'harmoniser les régimes juridiques des télévisions locales hertziennes et des canaux locaux du câble. Un deuxième niveau de neutralité élargie concernerait l'ensemble des modes de diffusion, y compris ceux acheminant des services audiovisuels en ligne.

La fixation de régimes appropriés à chaque type de service passe par une définition claire, qui devrait figurer dans la loi, des critères permettant de qualifier un service de télévision ou de radiodiffusion sonore.

A cet égard, s'agissant de la télévision, il peut être rappelé que le règlement des radiocommunications de l'UIT la définit comme étant « *une forme de télécommunication assurant la transmission d'images non permanentes d'objets fixes ou mobiles* », alors que l'arrêté du 3 octobre 1984 portant enrichissement du vocabulaire des télécommunications la définit comme étant « *la télécommunication destinée à la transmission d'images de scènes animées ou fixes, visibles sur un écran au fur et à mesure de leur réception ou après enregistrement* ».

La directive « Télévision sans frontières » retient, quant à elle, pour la « radiodiffusion télévisuelle » la définition suivante : « *l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes télévisés destinés au public. [...] Ne sont pas visés les services de communication fournissant, sur appel individuel, des éléments d'information ou d'autres prestations, tels que les services de télécopie, les banques de données électroniques et autres services similaires* ».

Il serait utile que la loi française comporte une définition qui ne se limite pas, comme les définitions précitées, à des éléments techniques mais qui porte sur le contenu et la finalité du service et notamment sur la mise à disposition du public d'images ou de sons, quelles que soient les modalités techniques de l'accès à ces services.

Une régulation appropriée des services de communication audiovisuelle autres que de radio et de télévision pourrait être envisagée, en tenant compte de différents critères, liés notamment à la rareté de la ressource (capacités limitées de transport de services sur les réseaux de diffusion hertziens et câblés), à l'impact relatif des services en fonction du support emprunté ou au degré variable d'intervention de l'utilisateur pour son accès aux services et pour une éventuelle personnalisation de leurs contenus, ces critères justifiant que différents niveaux d'obligation soient prévus.

Une telle approche est cohérente avec les « Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique » figurant dans la communication de la Commission européenne du 14 décembre 1999 : « *Les principes de nécessité et de proportionnalité, tels qu'établis par le traité*

et définis par la jurisprudence de la Cour de justice européenne pour la libre prestation de services, forment la base des instruments de la réglementation communautaire pour le secteur audiovisuel et, plus généralement, la société de l'information. Le principe de proportionnalité exige que l'ampleur de la réglementation ne dépasse pas le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. [...] La mise en œuvre du test de proportionnalité nécessite une analyse approfondie du service concerné. A titre d'exemple, il convient de prendre en considération les possibilités de choix et le degré de contrôle de chaque utilisateur par rapport au contenu reçu ».

*** L'un des éléments essentiels de la spécificité du droit de l'audiovisuel est le mode d'attribution des fréquences**

La traduction concrète, dans le droit national de l'audiovisuel, du principe constitutionnel de liberté de communication et de l'objectif de diversité culturelle ne saurait se limiter aux dispositions relatives à la régulation des contenus (pluralisme, quotas de chansons françaises pour les services radiophoniques, quotas d'œuvres européennes et d'expression originale française à la télévision, etc.).

Une politique audiovisuelle ambitieuse passe également par un mode d'attribution des fréquences spécifique, fondé sur des critères qualitatifs plus qu'économiques.

Le considérant 19 de la directive « cadre » reconnaît d'ailleurs le caractère indissociable du contenant et du contenu pour les services audiovisuels diffusés par voie hertzienne : *« Les radiofréquences constituent une donnée essentielle des services de communications électroniques fondés sur les fréquences radioélectriques, et dans la mesure où elles sont liées à ces services, il convient qu'elles soient attribuées et assignées par les autorités réglementaires nationales selon un ensemble harmonisé d'objectifs et de principes sur lesquels leur action se fonde et selon des critères objectifs, transparents et non discriminatoires, compte tenu des intérêts démocratiques, sociaux, linguistiques et culturels qui sont liés à l'utilisation des fréquences ».*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel attache une importance toute particulière à ce mode d'attribution, qui est la clé de voûte de la régulation et qui ne saurait être remis en cause par le phénomène de convergence, dont les incidences sont très limitées en diffusion hertzienne terrestre.

*** La satisfaction des objectifs du droit de l'audiovisuel suppose que la régulation soit à même de s'exercer sur l'ensemble de la chaîne des métiers des contenus**

S'agissant des services de radiodiffusion sonore et de télévision, qui concentrent les enjeux les plus importants, aussi bien en termes économiques que démocratiques et culturels, la chaîne des métiers des contenus peut se résumer comme suit, plusieurs métiers étant susceptibles d'être exercés simultanément par un même acteur :

- le producteur de programmes, créateur de contenus,
- l'éditeur de service, qui contracte le cas échéant avec les producteurs et assemble les programmes selon une grille,
- en numérique, l'opérateur technique de multiplex, qui garantit une répartition équitable de la ressource entre les différents éditeurs d'un même multiplex,
- le distributeur commercial de services, qui contracte avec les éditeurs en vue de commercialiser une offre de services et assure les fonctions liées aux systèmes d'accès conditionnel et aux moteurs d'interactivité.

En revanche, le diffuseur technique, qui assure le transport des contenus vers le public, n'apparaît pas relever de cette chaîne.

Chacun des maillons de la chaîne des contenus joue un rôle essentiel et les principes de liberté de communication et de diversité de l'offre de programmes ne peuvent être garantis que si la régulation est effective à chacun des niveaux de cette chaîne et autorise des interventions, en cas de litige ou d'atteinte à un principe essentiel, afin de garantir le pluralisme de l'offre de contenus, quel que soit le support de distribution.

Cela suppose que la régulation des contenus puisse s'appuyer sur de fortes compétences de régulation économique.

*

* *

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sans méconnaître l'utilité et la pertinence des objectifs du « paquet télécom », estime donc que les enjeux propres au secteur audiovisuel justifient qu'il ne soit pas appréhendé sous un angle exclusivement économique et qu'à l'occasion de la transposition par le législateur national du « paquet télécom », les objectifs essentiels que sont la liberté de communication et la diversité culturelle demeurent préservés.

II – LE REGIME DU CABLE

A l'occasion de la transposition du « paquet télécom », le législateur devra clairement distinguer les deux métiers que sont l'établissement et l'exploitation technique de réseaux de communication électronique (soumis au « paquet télécom ») et la distribution de contenus audiovisuels (qui n'y est pas soumise).

A/ L'établissement et l'exploitation technique des réseaux câblés

Actuellement, les réseaux câblés peuvent être établis par les communes ou groupements de communes ou autorisés par leurs soins, tandis que les opérateurs de réseaux filaires de télécommunication sont autorisés nationalement par le ministre chargé des télécommunications.

Cette situation est source d'inégalités de traitement et peut inciter à des contournements de la loi, certains opérateurs sollicitant une autorisation d'établissement d'un réseau de télécommunication en vue de distribuer des services audiovisuels.

Il est donc parfaitement justifié de rechercher un rapprochement entre leurs cadres juridiques. En conséquence, le CSA est favorable à une harmonisation de ces régimes, qui devrait en l'espèce s'effectuer sur la base d'une autorisation générale, au sens du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive « autorisation » ; l'établissement de l'ensemble des réseaux filaires devrait donc être libre de toute formalité autre qu'une éventuelle notification, tout en demeurant soumis à un certain nombre d'obligations, prévues par voie législative ou réglementaire.

L'installation d'antennes collectives, actuellement soumise à autorisation de la commune, en application du 2^e alinéa de l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, devrait bénéficier du même régime juridique, sous réserve du respect des règles d'urbanisme.

Des mesures transitoires pourraient, le cas échéant, être prévues pour tenir compte des situations existantes et notamment des cas d'établissement de réseaux par des communes ou des groupements de communes.

Un régime approprié devrait par ailleurs être prévu à l'égard des réseaux « MMDS » (réseaux filaires comportant des liaisons radioélectriques), actuellement régis par le 3^e alinéa de l'article 34 de la loi.

B/ La distribution commerciale de services audiovisuels

La distribution commerciale de services audiovisuels sur les réseaux câblés ne relève pas du « paquet télécom ». En effet, le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la directive « cadre » prévoit : « *La présente directive, ainsi que les directives particulières, ne portent pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou national, dans le respect du droit communautaire, pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la réglementation en matière de contenus et la politique audiovisuelle* » et le considérant 20 de la directive « autorisation » précise : « *Une même entreprise (par exemple, un câblo-opérateur) pouvant offrir à la fois un service de communications électroniques, comme l'acheminement de signaux télévisés, et des services non couverts par la présente directive, comme la commercialisation d'une offre de contenus de radio ou de télédiffusion, des obligations supplémentaires peuvent lui être imposées à propos de son activité de fournisseur ou de distributeur de contenus, conformément à des dispositions autres que celles de la présente directive, sans préjudice de la liste de conditions figurant à l'annexe de cette dernière* ».

L'article 34 de la loi du 30 septembre 1986 soumet l'exploitation commerciale des réseaux câblés desservant plus de cent foyers à autorisation, délivrée par le CSA sur proposition de la commune ou du groupement de communes ; toute modification du plan de services doit ensuite être notifiée au CSA, afin que celui-ci puisse :

- s'assurer que seules des chaînes régulièrement conventionnées ou déclarées sont distribuées,
- vérifier que les chaînes faisant l'objet d'une obligation de reprise sont effectivement distribuées,
- après publication du décret prévu à l'article 34 de la loi précitée, veiller au respect du quota de chaînes indépendantes.

Le CSA estime que le régime des câblo-opérateurs (en tant que distributeurs de services) doit être rapproché de celui des opérateurs de bouquets satellitaires et reposer sur le principe d'une autorisation générale, au sens du « paquet télécom », assortie d'une notification relative à chacun des réseaux exploités, le CSA disposant d'un pouvoir de sanction dans l'hypothèse où un plan de services ne respecterait pas les obligations légales (selon un dispositif proche de ce que prévoit actuellement l'article 34-2 de la loi pour les opérateurs de bouquets satellitaires).

L'absence de notification devrait être assortie de sanctions pénales (comme le prévoit actuellement l'article 78-1 de la loi du 30 septembre 1986).

S'agissant des obligations relatives à la composition de l'offre, le CSA s'interroge sur les modalités d'application de la disposition prévoyant, dans chaque offre de services de communication audiovisuelle, la présence d'une part minimale de services indépendants. Cette disposition figure aux articles 34 et 34-2 de la loi, qui prévoient qu'un décret fixera les proportions minimales *« de services en langue française, qui d'une part, ne sont contrôlés directement ou indirectement ni par le distributeur [de services], ni par l'un de ses actionnaires détenant au moins 5 % de son capital, ni par la personne physique ou morale qui contrôle directement ou indirectement au moins la moitié des services concernés et, d'autre part, ne sont pas contrôlés directement ou indirectement par un distributeur de services au sens de l'article 2-1. »*

Une telle disposition, qui n'a pas encore reçu de traduction effective, faute de décret d'application, risque de soulever d'importantes difficultés d'application si elle n'est pas assouplie.

Le CSA estime qu'une réflexion sur les modalités les plus à même de garantir le pluralisme des offres de services audiovisuels devrait être menée. Il pourrait notamment être envisagé de substituer à la disposition précitée un complément au dispositif anticoncentration ayant pour objet de limiter l'intégration verticale et le cumul, au sein d'un même groupe, d'activités d'édition et de distribution de services.

Pour le reste, le CSA estime que les obligations incombant aux distributeurs de services audiovisuels par câble doivent être maintenues.

Le distributeur devrait notamment demeurer soumis au pouvoir de sanction administrative du CSA, comme le prévoit actuellement l'article 42-1 de la loi.

Le CSA juge par ailleurs souhaitable la suppression des clauses d'exclusivité territoriale, dont le principe même est contraire aux règles de la concurrence, même si, en pratique, il est peu probable que deux distributeurs commerciaux exploitent des offres concurrentes sur le même réseau câblé.

Dans l'hypothèse où une même entreprise exerce, d'une part, des activités d'exploitation technique de réseaux câblés, et d'autre part, des activités de distribution de services audiovisuels, ces deux types d'activités devraient être régis chacun par un cadre juridique spécifique.

Une séparation comptable entre les activités relevant de l'exploitation technique de réseau et de la distribution commerciale de services audiovisuels serait nécessaire. En effet, cette séparation serait de nature à donner une meilleure lisibilité sur la situation économique de la distribution de services audiovisuels et à favoriser la détermination de solutions équitables, reposant sur des données pertinentes, lors du règlement de litiges. En outre, elle permettrait d'identifier le chiffre d'affaires propre à l'activité de distribution, laquelle est susceptible de donner lieu au prononcé de sanctions pécuniaires dont le plafond est déterminé en pourcentage du chiffre d'affaires.

Afin d'éviter tout contournement, le régime du distributeur commercial par câble devrait par ailleurs être clairement étendu à la distribution sur des réseaux filaires de télécommunications.

C/ Le dispositif anticoncentration du câble

Le CSA estime que l'objectif constitutionnel de préservation du pluralisme concerne essentiellement les contenus audiovisuels. A cet égard, il lui semble essentiel que la loi, pour la voie hertzienne terrestre, limite la concentration en matière d'édition de services et, pour les autres modes de diffusion,

lui permette de veiller à la présence d'une part significative de chaînes indépendantes dans les offres des distributeurs et de régler les différends susceptibles de restreindre la diversité de l'offre.

En revanche, les difficultés économiques que connaît le secteur de la câblo-distribution et la concurrence des opérateurs de bouquets satellitaires, qui échappent à toute limitation, justifient un assouplissement du dispositif anticoncentration applicable à cette activité.

Le seuil de huit millions d'habitants apparaît en effet comme un handicap au développement du câble et fait obstacle à des regroupements de réseaux par plaques géographiques cohérentes.

Si un seuil devait être maintenu, il devrait être relevé et il serait utile que la loi précise si la notion de « *populations recensées dans les zones desservies* », s'agissant des réseaux câblés, recouvre l'ensemble des populations recensées dans les communes ou groupements de communes concernés, y compris dans les quartiers non desservis par les réseaux, ou doit faire l'objet d'une estimation à partir du nombre de foyers raccordables à terme et du nombre moyen de personnes par foyer observé par l'INSEE lors du dernier recensement national ; si la première interprétation était retenue, un relèvement très substantiel du seuil devrait être envisagé.

Plus généralement, le CSA est favorable à toute mesure permettant l'introduction d'une réelle concurrence, aussi bien sur chaque réseau qu'avec les autres plates-formes numériques (satellite et télévision numérique de terre). Les mouvements capitalistiques devraient par ailleurs demeurer soumis au contrôle de droit commun des concentrations.

D/ L'obligation de transmission (*must carry*) afin de faciliter l'accès aux chaînes gratuites

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 31 de la directive « service universel », l'obligation de transmission peut être imposée aux entreprises qui « *exploitent des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision* », notion explicitée au considérant 44 comme comprenant « *les réseaux de télédistribution et les réseaux de diffusion par satellite et terrestre* ».

Cette obligation est susceptible d'être imposée « *lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision* ».

Tel est le cas d'un grand nombre d'abonnés au câble ou au satellite, pour lesquels le raccordement du téléviseur au réseau câblé ou à l'antenne parabolique exclut ou rend malaisé l'accès aux chaînes hertziennes *via* l'antenne râteau.

Il serait donc justifié que l'ensemble de l'offre en clair hertzienne, et pas seulement les chaînes publiques hertziennes, soit accessible à l'ensemble des foyers raccordés au câble ou au satellite.

Le CSA souhaite ainsi que le périmètre des chaînes bénéficiant actuellement de l'obligation de transmission sur le câble soit étendu à l'ensemble des supports de réception, étant entendu que les réseaux locaux devraient en outre conserver l'obligation de réserver la ressource nécessaire à la distribution d'un canal local.

S'agissant des services associés, leur transmission relève *a priori* de la liberté contractuelle, à l'exception du sous-titrage pour les téléspectateurs sourds et malentendants, qui répond à des objectifs d'intérêt général et pourrait être imposé à l'ensemble des distributeurs.

Cette obligation de reprise ne devrait pas s'inscrire formellement dans le cadre du « paquet télécom ». En effet, il semble légitime qu'elle pèse non pas sur l'opérateur de réseau, comme la directive « service universel » le permet, mais sur le distributeur commercial, activité non couverte par le « paquet télécom ».

Il semble en effet préférable que l'offre hertzienne en clair soit intégrée dans le plan de services du distributeur commercial, afin d'en garantir la facilité d'accès dans le cadre d'un abonnement (accès *via* le décodeur), plutôt que de l'imposer à l'opérateur de réseau.

Le cas de la transmission par satellite présente à cet égard des caractéristiques particulières qu'il convient de prendre en compte : alors que les deux distributeurs commerciaux CanalSatellite et TPS peuvent être soumis à des obligations identiques, il n'en va pas de même pour les exploitants des deux principaux systèmes à satellite reçus sur le territoire métropolitain car ils sont de nationalité différente, Eutelsat étant une société de droit français et Astra une société de droit luxembourgeois.

Dès lors que l'obligation de reprise incomberait aux distributeurs commerciaux, la France ne serait liée ni par la clause de réexamen périodique de cette obligation, ni par celle concernant la compensation de cette obligation. Il serait néanmoins souhaitable que les modalités financières de la reprise soient définies, en particulier en ce qui concerne le coût de transport.

Enfin, pour garantir la réception dans les conditions optimales des chaînes gratuites, il serait utile de prévoir une disposition législative imposant à tout distributeur commercial de services audiovisuels de proposer au public un « service antenne » à un tarif n'excédant pas son coût.

En satellite, cette obligation pourrait être levée si était prévue la diffusion en clair par satellite des chaînes gratuites, ce qui permettrait leur réception sans passer par l'intermédiaire d'un abonnement obligatoire souscrit auprès du distributeur.

Cette formule présenterait l'avantage d'un meilleur exercice de la liberté de choix par le téléspectateur mais ne pourrait sans doute pas être mise en œuvre sans précaution à l'égard des détenteurs de droits, la taille des couvertures satellitaires n'étant pas toujours en adéquation avec les limites territoriales des contrats de cession de ces droits.

III – LA DIFFUSION TECHNIQUE HERTZIENNE TERRESTRE

A l'occasion de sa réponse au livre blanc sur la télévision numérique de terre et à diverses reprises depuis lors, le CSA a manifesté son attachement à l'ouverture effective de la concurrence dans le secteur de la diffusion technique de services audiovisuels.

Il est donc favorable à la suppression de tout monopole de Télédiffusion de France, que la directive « concurrence » publiée au JOCE du 17 septembre 2002 imposera, et estime d'ailleurs que la question du maintien de l'article 51 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée peut se poser.

Les obstacles à l'ouverture effective de la concurrence sur le marché de la diffusion technique s'inscrivent dans une problématique proche de celle du dégroupage de la boucle locale de France Télécom : en tant qu'opérateur historique unique, TDF a installé ses infrastructures sur les sites les plus propices à une bonne diffusion des services. Les « nouveaux entrants » sont donc placés face à l'alternative suivante : créer leur propre réseau de diffusion, avec pour certains sites de réelles

difficultés matérielles pour accueillir plusieurs infrastructures distinctes, ou utiliser le réseau de TDF, à condition que celle-ci propose des tarifs qui ne compromettent pas la rentabilité de l'activité.

Certaines des mesures propres à favoriser l'ouverture de ce marché pourraient être imposées à tout opérateur, par voie législative ou réglementaire ; d'autres pourraient être prononcées par l'instance en charge de la régulation des infrastructures techniques, dans le cadre d'un dispositif de contrôle tarifaire des « opérateurs puissants sur le marché » et d'une procédure de règlement des litiges entre opérateurs.

Le CSA estime, à cet égard, que le marché de la diffusion technique s'inscrit dans une problématique identique à celui de l'exploitation technique d'infrastructures de télécommunications et qu'il est donc légitime que ce soit la même instance qui régule ces deux marchés. L'instance de régulation de l'audiovisuel serait ainsi chargée de planifier les fréquences de radiodiffusion, d'autoriser leur usage et de contrôler leur utilisation, tandis que l'instance en charge des télécommunications assurerait la régulation économique du marché de la diffusion technique.

IV - LES MODALITES D'ATTRIBUTION DES FREQUENCES

A/ Observations générales

L'Agence nationale des fréquences gère le spectre de façon globale, par bandes de fréquences. De son côté, chaque ministère et autorité affectataire est responsable de la gestion fine des bandes de fréquences qui lui sont allouées et en particulier de l'assignation de fréquences ou bandes de fréquences aux divers utilisateurs, par le biais d'autorisations.

Ainsi, en application du 6° de l'article L.36-7 du Code des postes et télécommunications, l'ART attribue aux opérateurs de télécommunications les ressources en fréquences nécessaires à l'exercice de leur activité ; elle attribue dans les mêmes conditions les fréquences de transmission sonore ou de télévision.

Le CSA, quant à lui, autorise l'usage des bandes de fréquences et des fréquences attribuées ou assignées à des usages de radiodiffusion, dans les conditions prévues aux articles 29, 30, 30-1 et 33-2 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

La recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 20 décembre 2000 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion indique d'ailleurs en son point 15 : « *Les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion devraient être impliquées dans le processus de planification des fréquences nationales attribuées aux services de radiodiffusion. Elles devraient avoir le pouvoir d'autoriser les radiodiffuseurs à fournir des services de programmes sur les fréquences attribuées à la radiodiffusion. Ceci n'a aucun effet sur l'attribution de fréquences à des opérateurs de réseaux de transmission en application de la législation sur les télécommunications.* »

S'agissant du satellite, il est patent que les principales plates-formes satellitaires qui assurent en métropole la diffusion de services de radiodiffusion sonore et de télévision (Telecom 2, Eutelsat Hotbird et Astra 19.2) utilisent des fréquences attribuées aux télécommunications (service fixe par

satellite) et des fréquences attribuées à la radiodiffusion par satellite, alors que les fréquences allouées à la France pour la radiodiffusion par satellite ne sont pas utilisées¹.

Cette situation pourrait justifier que la gestion des fréquences satellitaires attribuées à un service de télécommunications, mais utilisées pour la mise à disposition du public de services de radiodiffusion sonore et de télévision, soit harmonisée avec celle applicable aux fréquences attribuées à la radiodiffusion par satellite.

Dès lors que les satellites et les positions orbitales constituent un élément structurant de l'offre audiovisuelle, il apparaît indispensable que l'autorité en charge de la régulation de l'audiovisuel soit partie prenante de cette gestion, qui justifie par ailleurs une coopération entre les régulateurs audiovisuels des différents pays, compte tenu des couvertures le plus souvent transfrontalières des différents satellites ; il est à cet égard observé que les procédures internationales pour accéder aux ressources rares (orbites, spectre) figurant dans le Règlement des radiocommunications (RR) de l'UIT ne gèrent pas le contenu.

S'agissant de la diffusion par voie hertzienne terrestre, l'attribution des fréquences de radiodiffusion s'effectue après un appel aux candidatures dont l'issue est déterminée par des critères essentiellement qualitatifs, dont la mise en œuvre ne peut incomber qu'à l'instance chargée de l'audiovisuel. En outre, le plan de fréquences établi localement pour la diffusion de services radiophoniques tient compte des projets annoncés et des besoins exprimés. Il ne saurait donc être envisagé de dissocier l'attribution des fréquences du choix des opérateurs, ces deux éléments étant étroitement liés.

Le CSA réitère par ailleurs son attachement au principe de gratuité des fréquences qui est la règle en audiovisuel et qu'il juge inséparable de la défense du pluralisme et de la préservation de la diversité culturelle :

- les éditeurs de services de télévision sont soumis à des obligations de production relativement lourdes, qui pèseront notamment sur les éditeurs de la TNT ; le niveau de ces obligations ne pourrait être maintenu s'ils étaient assujettis au paiement d'une redevance d'usage de fréquences ; dans ce cas, l'Etat devrait, pour maintenir une politique de création ambitieuse, augmenter les aides publiques à la production cinématographique et audiovisuelle, ce qui rendrait l'opération inutile en termes budgétaires et présenterait le risque que les chaînes réduisent leurs investissements dans les œuvres cinématographiques et audiovisuelles, ce qui nuirait à la qualité des programmes ;
- l'assujettissement des éditeurs de services audiovisuels au paiement d'une redevance risquerait, pour ne pas compromettre leur équilibre économique, d'entraîner un assouplissement des limites quantitatives à la diffusion de messages publicitaires qui nuirait à la qualité des programmes reçus par les téléspectateurs et compromettrait la viabilité économique d'autres médias et donc le pluralisme d'expression des courants de pensée et d'opinion ;
- ce principe trouve enfin sa légitimité dans la nécessité de permettre le développement de radios et de télévisions associatives, aux faibles moyens financiers, qui contribuent au pluralisme de l'offre.

¹ Astra et Eutelsat utilisent des fréquences du service fixe par satellite et du service de radiodiffusion par satellites affectées respectivement au Luxembourg et à l'organisation Eutelsat ; Telecom 2 utilise des fréquences du service fixe par satellite affectées à la France

Le CSA estime donc essentiel que soit maintenu le dispositif actuel d'attribution des fréquences hertziennes terrestres affectées à l'audiovisuel qui repose, d'une part, sur des critères qualitatifs appréciés par l'instance de régulation et, d'autre part, sur la gratuité de l'usage des fréquences, gage du pluralisme et contrepartie d'obligations d'investissement dans la production qui contribuent à l'objectif de diversité culturelle.

Afin de favoriser une gestion optimale des fréquences, le CSA préconise l'introduction dans la loi d'une procédure rapide de retrait des autorisations d'usage de fréquences non utilisées.

Enfin, le régime des services de télécommunications utilisant des fréquences assignées à la radiodiffusion peut continuer d'être défini par l'actuel article 23 de la loi audiovisuelle qui, dans de tels cas, organise une double autorisation. Cependant, et afin de ne pas introduire de distorsion de concurrence vis-à-vis de services de même nature utilisant des fréquences assignées aux télécommunications, une redevance pour droit d'usage de la fréquence pourrait être perçue. Son niveau devrait être fixé en tenant compte du poids économique réel de ce type d'utilisation.

B/ Les fréquences terrestres assignées à la diffusion de la radio et de la télévision

Les articles 29, 30 et 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée organisent les procédures de délivrance d'autorisations d'usage de fréquences hertziennes terrestres, respectivement pour les services de radiodiffusion sonore, pour les services de télévision diffusés en mode analogique et pour les services de télévision diffusés en mode numérique.

Dans tous les cas, est prévu le lancement d'un appel aux candidatures, lequel fixe un délai de réponse aux candidats. C'est cette date limite de réponse qui devrait être prise en compte comme point de départ du délai de huit mois prévu au paragraphe 4 de l'article 7 de la directive « autorisation ». Il ne saurait en effet être envisagé de faire partir ce délai de la date de réception d'une demande formulée en dehors ou en amont d'un appel aux candidatures. Une telle demande ne peut être satisfaite qu'après lancement d'un appel ; en dehors d'un tel appel, elle n'est pas utilement formulée et ne répond donc pas à la définition de la « demande complète » prévue par la directive.

Les candidatures reçues dans le cadre d'un appel font l'objet d'un examen à la fois individuel et comparatif, après consultation, le cas échéant, des conseils régionaux d'outre-mer, à l'issue duquel la sélection est opérée. Ce n'est qu'après conclusion d'une convention et, le cas échéant, agrément du site d'émission que les autorisations sont délivrées et que sont notifiées les décisions motivées de refus.

D'autres étapes spécifiques à chaque type de service sont à noter :

- en radio, après réception des déclarations de candidature, le Conseil dresse la liste des candidats recevables puis arrête la liste des fréquences pouvant être attribuées dans la zone considérée ; en outre, conformément à l'article 29-1 de la loi, les demandes d'autorisation sont instruites par les comités techniques radiophoniques ;
- en télévision, il est procédé à l'audition publique des candidats.

L'ensemble du processus s'étend généralement sur une durée relativement longue. La période visée par la directive, c'est-à-dire celle séparant la date limite de réception des candidatures et la délivrance des autorisations, est souvent supérieure à huit mois. Ainsi :

- en radio, lorsqu'un appel porte sur un nombre important de fréquences nécessitant des recherches, un délai compris en moyenne entre deux et trois ans s'écoule entre la date de réception des dossiers au comité technique radiophonique et la date de délivrance des autorisations ; lorsque l'appel ne porte que sur quelques fréquences ne nécessitant pas de recherche, ce délai est de l'ordre d'un an ;
- en télévision analogique, les autorisations délivrées au cours des dernières années pour des services locaux ont nécessité, pour la plupart, un délai de l'ordre de 15 à 18 mois à compter de la date de réception des dossiers ;
- en télévision numérique, dans le cadre de l'appel aux candidatures pour vingt-deux services de télévision nationaux lancé le 24 juillet 2001, la date limite de réception des candidatures était fixée au 22 mars 2002 et la sélection devrait être opérée en octobre 2002, soit environ sept mois après la date de réception, mais les autorisations ne pourront être délivrées qu'après conclusion des conventions prévues à l'article 28 de la loi, ce qui risque de s'étendre sur plusieurs mois, compte tenu du nombre d'opérateurs concernés, de la nouveauté et de la complexité du cadre juridique.

La recherche d'une réduction de ces délais suppose l'analyse critique de chacune des étapes actuellement prévues par la loi autres que l'examen individuel et comparatif des dossiers, qui est le cœur de la procédure et qui nécessite en tout état de cause un délai relativement important.

Cet examen des candidatures s'effectue, en radio, en liaison avec les comités techniques radiophoniques (CTR), dont les missions pourraient être étendues aux télévisions locales.

L'analyse critique des étapes d'instruction, qui figure en annexe, conduit le CSA à préconiser, outre l'extension aux télévisions locales des missions des CTR, diverses modifications législatives, qui concernent essentiellement la loi du 30 septembre 1986 :

- recevabilité : formalisation dans la loi de l'étape de recevabilité en télévision (articles 30 et 30-1),
- plan de fréquences : intégration du plan de fréquences dans le texte de l'appel aux candidatures en radio (article 29),
- consultation des conseils régionaux d'outre-mer : fixation d'un délai de réponse (article L.4433-30 du Code général des collectivités territoriales),
- motivation des décisions de refus : faculté, en radio, de motiver les décisions individuelles de refus par référence à un rapport d'instruction (article 32).

C/ Les services « interactifs »

Le développement des services « interactifs » en complément des offres de services de radio et de télévision proposés sur le câble et le satellite laisse supposer qu'ils pourraient également trouver leur place en hertzien, dès lors qu'un cadre juridique approprié serait prévu.

Comme pour le câble et le satellite, l'économie de ces services pourrait reposer soit sur les abonnements, soit sur la publicité. Il pourrait également être envisagé, comme pour les sites Web, que certains services « interactifs » ne visent pas à la rentabilité et participent de la politique de communication des entreprises les éditant.

S'agissant de la publicité, il convient de relever que le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application du 1° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage, tel que modifié par le décret n° 2001-1331 du 28 décembre 2001, a fixé un régime juridique approprié à la diffusion de messages publicitaires sur des services autres que de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, qui ne seront pas soumis à la limitation de la durée des écrans publicitaires applicable aux services de télévision et pour lesquels le CSA fixera les règles permettant de garantir une claire séparation entre la publicité et le reste du programme, compte tenu des spécificités techniques de ces services.

De même, quel que soit le support, des assouplissements sont prévus en faveur des services de télévision « atypiques », pour lesquels les règles de programmation des messages publicitaires sont inadaptées. L'article 14 du décret du 27 mars 1992 modifié prévoit ainsi que : « *Lorsque les caractéristiques du service de télévision ne permettent pas que la publicité soit clairement identifiée comme telle par les moyens prévus à l'alinéa précédent [écrans reconnaissables à leurs caractéristiques optiques et acoustiques], les conventions et cahiers des charges peuvent définir les conditions dans lesquelles il est satisfait à cette obligation* ». Cette disposition pourrait notamment concerner les services de télévision dont les programmes comportent une forte part d'interactivité.

Le CSA estime qu'il conviendrait de réformer en profondeur le régime applicable, d'une part, aux services de communication audiovisuelle autres que télévisuels ou radiophoniques et, d'autre part, aux services « mixtes », revêtant à la fois le caractère de services de télécommunications et de services de communication audiovisuelle.

Pour ces différents services, un régime extrêmement souple devrait être prévu. Depuis la loi du 1^{er} août 2000, de tels services sont d'ailleurs dispensés de toute formalité lorsqu'ils sont accessibles sur le câble ou le satellite (fréquences autres que celles destinées à la radiodiffusion).

Les services « interactifs » diffusés par voie hertzienne terrestre, compte tenu de la rareté de la ressource, devront faire l'objet d'une autorisation d'usage de fréquences.

A cet égard, les dispositions prévues à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée pour la télévision hertzienne numérique n'apparaissent pas satisfaisantes. En effet, « *la diffusion de services de communication audiovisuelle autres que télévisuels* » ne peut être proposée qu'accessoirement à une candidature pour un service de télévision. En outre, dans l'hypothèse d'un service mixte, revêtant à la fois le caractère d'un service de communication audiovisuelle autre que télévisuel et d'un service de télécommunication, aucune articulation n'est prévue avec le régime résultant de l'article 23 de la loi pour les services de télécommunication diffusés sur les fréquences de radiodiffusion.

Il serait souhaitable de prévoir une procédure d'autorisation très souple reposant sur un appel aux candidatures simplifié. S'agissant de services de communication audiovisuelle ou de services « mixtes » dans lesquels la partie communication audiovisuelle est largement prédominante et compte tenu du caractère complémentaire de ces services avec les services de radiodiffusion sonore ou de télévision, aussi bien sur le plan éditorial que du point de vue technique (utilisation de sous-porteuses ou partage de la ressource), la présence de services « interactifs » sur des bandes de fréquences affectées à l'audiovisuel ne devrait entraîner aucune modification du statut de ces bandes de fréquences.

D/ La mutabilité des droits d'utilisation des fréquences radioélectriques

Le « paquet télécom » (paragraphe 3 de l'article 9 de la directive « cadre ») fait de la transférabilité des droits d'utilisation des fréquences radioélectriques une simple possibilité.

Pour des services audiovisuels, la transférabilité apparaît difficilement conciliable avec le principe selon lequel l'attribution des fréquences a lieu après appel aux candidatures, sur la base de critères qualitatifs dont certains tiennent à la personne morale candidate : diversification des opérateurs ; nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence ; expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ; participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse.

Le cadre juridique actuel ne permet le transfert d'autorisations à une autre personne morale, hors appel aux candidatures, qu'en cas de cession de l'entreprise à l'issue d'une procédure de redressement judiciaire, dans les conditions prévues à l'article 42-12 de la loi du 30 septembre 1986.

Il permet en revanche des évolutions, notamment capitalistiques, de la personne morale titulaire. Ainsi le CSA agrée-t-il régulièrement, sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, des modifications « *dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement* », sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Cette faculté a été expressément consacrée par le Conseil d'Etat, notamment dans sa décision Société NRJ du 29 janvier 1993 (Req. n° 121953). Le CSA a notamment agréé une opération qui avait pour effet de faire passer la radio "RMC" sous le contrôle de la holding Sud Communication SA, la radio "Nostalgie" sous le contrôle du groupe NRJ et la radio "Montmartre FM" sous le contrôle de la société LV & Co ; cet agrément a été validé par le Conseil d'Etat (Société EMAP France et Société EMAP International Magazine SA, 28 Juillet 1999, req. n° 196861).

Le Conseil d'Etat permet ainsi au CSA d'exercer pleinement son rôle de régulateur et d'agréer des modifications importantes, dès lors qu'elles ne sont pas de nature à remettre en cause le choix opéré lors de l'appel aux candidatures, notamment au regard du format de la radio.

La principale limite à cette faculté tient à la condition posée par le Conseil d'Etat de l'absence de changement de catégorie, y compris lorsqu'elles sont très proches. Il serait souhaitable que le législateur permette au CSA d'autoriser une telle mutation, dans des conditions strictes et sous le contrôle du Conseil d'Etat, si celle-ci répond à l'intérêt du public, au regard des critères mentionnés aux articles 29, 30 et 30-1 de la loi du 30 septembre 1986.

Une telle réforme irait dans le sens d'une meilleure souplesse, sans remettre en cause le principe de l'appel aux candidatures.

L'assouplissement supplémentaire consistant à permettre un changement de titulaire hors appel aux candidatures apparaît contraire au principe même d'un appel aux candidatures préalable à toute attribution de fréquences.

Le CSA n'est donc pas favorable à ce qu'une telle faculté soit ouverte. Cependant, dans de rares hypothèses où le changement de titulaire est purement formel (par exemple : modification de structure interne à un même groupe ou transformation d'une association ayant un objet commercial en société)

et où sont maintenus les éléments essentiels du service, notamment le format, un tel assouplissement pourrait être accepté.

E/ La diffusion de services audiovisuels sur des fréquences autres que de radiodiffusion

La diffusion de services de communication audiovisuelle et notamment de services de radio et de télévision sur des fréquences ou bandes de fréquences attribuées aux télécommunications terrestres donne lieu à diverses expérimentations, sans faire apparaître de projets réellement opérationnels.

Dans l'hypothèse où de tels projets émergeraient et où l'offre de contenus correspondante serait analogue à celle accessible par câble et par satellite, le CSA estime qu'ils devraient être soumis à un régime proche de celui du câble et du satellite.

F/ L'utilisation de fréquences de faible puissance

Dans le secteur des télécommunications, l'article L.33-3 du Code des postes et télécommunications exclut du régime d'autorisation l'usage d'un certain nombre de fréquences :

« Sous réserve de leur conformité aux dispositions du présent code, sont établies librement : [...] »

« 4° Les installations électriques de faible puissance et de faible portée dont les catégories sont déterminées conjointement par les ministres chargés des télécommunications, de la défense et de l'intérieur ; »

« 5° Les installations radioélectriques n'utilisant pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur ; [...] »

« Les conditions d'utilisation des installations radioélectriques mentionnées ci-dessus sont déterminées dans les conditions prévues à l'article L. 36-6. »

Ce dernier article prévoit que *« Dans le respect des dispositions du présent code et de ses règlements d'application, l'Autorité de régulation des télécommunications précise les règles concernant : [...] 4° Les conditions [...] d'utilisation des réseaux mentionnés à l'article L. 33-3 »*.

Ces dispositions n'ont pas d'équivalent dans le secteur audiovisuel, alors qu'il pourrait être très utile, notamment pour le déploiement de la télévision numérique de terre, que les opérateurs techniques puissent localement, selon un cahier des charges technique détaillé, compléter le réseau de diffusion en utilisant des fréquences audiovisuelles de faible portée non attribuées, afin d'améliorer la réception.

V – L'INTEROPERABILITE

La question de l'interopérabilité fait l'objet de trois dispositions distinctes et mal articulées dans la loi du 30 septembre 1986 modifiée : les articles 25 alinéa 7 et 30-3 relatifs à la télévision numérique de terre, l'article 95 relatif à tout support de diffusion numérique.

L'article 25 alinéa 7 impose au Conseil de garantir l'interopérabilité des systèmes d'accès sous condition et des moteurs d'interactivité des services en clair et des services payants diffusés par voie hertzienne en mode numérique. Cependant, le Conseil n'est pas tenu en la matière de parvenir à un résultat d'interopérabilité totale mais d'atteindre *« dans la mesure des contraintes techniques »* un certain niveau d'interopérabilité des systèmes de réception.

En pratique, l'utilisation dans la rédaction de la notion de « *contraintes techniques* », dont le champ d'application est flou, pourrait être un obstacle à l'application optimale de cette disposition.

En revanche, pour les services payants diffusés en TNT, l'article 30-3 de la loi précitée impose, deux mois après la délivrance par le Conseil des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique aux éditeurs de services de télévision, la conclusion des « *accords nécessaires* » à cet objectif de compatibilité de leurs décodeurs.

Dans l'hypothèse où un litige d'ordre commercial et/ou technique rendrait la conclusion d'un tel accord impossible, le Conseil a, sur le fondement de cet article, l'obligation de s'autosaisir afin de régler ces litiges et d'assurer une interopérabilité totale entre les décodeurs.

En conséquence, pour les services payants, l'autorité de régulation dispose d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande que pour les services gratuits diffusés en télévision numérique de terre.

Une telle distinction, qui n'était pas justifiée par la transposition de la directive « Normes et signaux », n'apparaît pas compatible avec le nouveau cadre communautaire, qui étend à tous les services le principe de l'interopérabilité.

Enfin, l'article 95 relatif à tout support de diffusion numérique impose aux opérateurs de systèmes d'accès conditionnel des règles de conduite tendant à ouvrir aux concurrents réels ou potentiels l'accès au marché de la télévision numérique. Cette disposition n'assure pas seulement l'accès au marché et à un cadre juridique sûr pour les investisseurs, elle protège aussi les intérêts des téléspectateurs en garantissant le pluralisme des médias et le libre accès à l'information.

Lors de l'adoption de la loi du 1^{er} août 2000, le législateur n'a donc souhaité ni imposer un boîtier unique regroupant tous les systèmes d'accès sous condition, ni imposer aux éditeurs l'obligation de transporter avec le signal d'un programme de télévision l'ensemble des logiciels de contrôle d'accès et de gestion des abonnements disponibles sur le marché.

Le Conseil est pour sa part favorable à l'interopérabilité la plus large.

Ainsi, dans son avis n° 2001-7 du 24 juillet 2001 sur les projets d'arrêtés relatifs à la télévision hertzienne terrestre fixant les caractéristiques des signaux émis et les caractéristiques des équipements de réception des services diffusés par voie hertzienne numérique terrestre, il avait pris acte de la portée consensuelle mais limitée de ces projets qui ne permettaient qu'une interopérabilité réduite des signaux émis et des terminaux de réception des services diffusés par voie hertzienne numérique terrestre et avait estimé qu'au-delà de cette première étape, il conviendrait de poursuivre avec les différents acteurs la recherche de moyens permettant d'atteindre une interopérabilité optimale.

L'article 30-5 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, introduit par la loi du 1^{er} août 2000, a confié au CSA un pouvoir de règlement des litiges d'ordre commercial ou technique en ce qui concerne les services autorisés en TNT ; en outre, l'article 30-3 précité lui permet d'imposer des conditions d'interopérabilité, à défaut d'accord, pour les services payants de la TNT.

Ces articles concernent uniquement le support hertzien numérique. Il serait donc souhaitable que leur champ d'application soit étendu aux autres supports de diffusion numérique et notamment aux litiges liés aux obligations prévues à l'article 95 de la loi.

Il convient à cet égard de rappeler que l'article 95 de la loi a pour objet la transposition de l'article 4 de la directive 95/47/CE, dite « Normes et signaux » et que le paragraphe e de cette directive prévoit que *« les États membres veillent à ce que toute partie ayant un litige non résolu au sujet de l'application des dispositions relevant du présent article jouisse d'un accès facile et, en principe, peu onéreux à des procédures appropriées de règlement des litiges, pour régler ces litiges d'une manière équitable et transparente et en temps opportun. »*

La transposition en droit français de ce paragraphe n'est pas assurée à ce jour.

Les questions d'interopérabilité, bien que revêtant un caractère incontestablement technique, pèsent sur les contenus et notamment sur la facilité d'accès du public aux différents services de télévision et aux différentes plates-formes. Ce pouvoir de règlement des litiges devrait donc relever de la compétence du CSA pour l'audiovisuel et nécessitera une articulation avec les pouvoirs de même nature relevant de l'ART pour le secteur des télécommunications.

VI – L'ORGANISATION DE LA REGULATION

A/ L'élargissement des pouvoirs de régulation économique

La nécessité de défendre le pluralisme et la diversité de l'offre proposée aux téléspectateurs dans un secteur marqué par une concentration croissante conduit le CSA à proposer de préciser et d'étendre les dispositions relatives à la régulation économique du secteur audiovisuel d'ores et déjà esquissées par la loi du 30 septembre 1986 et renforcées par la loi du 1^{er} août 2000.

*** Observations générales**

Le « paquet télécom » implique la mise en place d'une régulation économique détaillée, dotant l'instance de régulation d'instruments d'action efficaces vis-à-vis des opérateurs puissants sur un marché pertinent.

Ces mécanismes ne s'appliquent cependant qu'au champ couvert par les directives ; ils ne concernent donc pas les relations entre distributeurs et éditeurs de services audiovisuels.

La transposition des directives devrait fournir l'occasion d'une nouvelle approche en ce domaine.

En effet, le développement rapide de la concentration horizontale et de l'intégration verticale dans le secteur de l'audiovisuel imposent, pour préserver le pluralisme et la diversité de l'offre proposée aux téléspectateurs, d'aller au-delà du contrôle du contenu des services sur lequel s'est jusqu'à présent essentiellement construit le droit spécifique de l'audiovisuel. Si le corpus législatif et réglementaire actuel permet en effet de garantir relativement efficacement le pluralisme des contenus, l'instance de régulation se doit également de garantir le caractère pluraliste de l'offre globale présentée au public, qui représentera un enjeu de plus en plus important.

A l'exception du cas particulier de la télévision numérique de terre, la seule régulation existant actuellement est celle que permet le recours au droit de la concurrence. Mais les possibilités pour le CSA de faire jouer les mécanismes de ce droit sont en réalité très limitées, malgré les intentions affichées par le législateur. Par ailleurs, le droit de la concurrence ne peut tout régler en matière de défense du pluralisme.

L'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée prévoit en effet que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel saisit le Conseil de la concurrence de tout fait susceptible de constituer une pratique anticoncurrentielle au sens du titre III de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 précitée dont il a connaissance dans le secteur de la communication audiovisuelle ». Les dispositions ainsi visées couvrent les cas d'entente, d'abus de position dominante ou de dépendance économique.

Si donc le Conseil a connaissance d'un conflit entre opérateurs, il lui faut en premier lieu vérifier si le conflit en cause ne constitue pas un cas de saisine du Conseil de la concurrence. Cette vérification suppose de disposer d'éléments d'information suffisants sur le marché pertinent et sur l'existence d'une éventuelle position dominante ou entente.

Or, la loi de 1986 limite de façon étroite le champ des informations que le CSA est en droit de collecter auprès des opérateurs. Faute de pouvoir étayer une éventuelle saisine ou demande d'avis, la possibilité de s'appuyer sur l'expertise du Conseil de la concurrence est, de fait, restreinte en l'état actuel des textes.

A supposer par ailleurs que le Conseil supérieur de l'audiovisuel parvienne à établir que les conditions de la saisine du Conseil de la concurrence ne sont pas réunies, ou que celui-ci décline sa compétence, le CSA ne dispose d'aucun moyen à sa disposition pour favoriser un règlement du conflit ou permettre un dialogue plus transparent entre les sociétés concernées alors même que le conflit en cause est susceptible de menacer le maintien du pluralisme de l'offre.

Ainsi :

- ni les dispositions concurrentielles prévues par le « paquet télécom », dont le champ d'application est limité à l'amont de la filière (la distribution de contenus audiovisuels étant exclue) et s'exerce dans une logique d'ouverture à la concurrence d'un domaine autrefois sous monopole qui ne correspond pas à la situation économique du secteur,
- ni l'application du droit de la concurrence, qui n'a pas été conçu dans une optique de préservation du pluralisme et auquel le CSA peut malaisément recourir, faute de moyens d'information suffisants,

ne permettent de répondre avec efficacité aux défis nouveaux que l'évolution du secteur pose à la mission essentielle du régulateur. La transposition des directives présente l'occasion de mettre en place les moyens d'action nécessaires.

*** L'évolution amorcée par la loi du 1^{er} août 2000**

La loi du 1^{er} août 2000 a amorcé un renforcement des capacités d'intervention du CSA dans le domaine de la régulation économique, mais les dispositions introduites apparaissent nettement insuffisantes. Ainsi :

- l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 modifiée charge le CSA de veiller à favoriser « l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services », sans que cette compétence nouvelle soit assortie de modalités concrètes d'intervention ;
- l'article 30-5 lui donne un pouvoir étendu de règlement des litiges, mais uniquement pour la TNT ;
- en application du III de l'article 34, le CSA « veille » à ce que la composition des plans de services des réseaux câblés, « en ce qui concerne les services qu'il a conventionnés en application de l'article 33-1, soit conforme à l'intérêt du public au regard notamment [...] de l'équilibre

économique des relations contractuelles avec les éditeurs de services » ; la rédaction peu claire du texte semble laisser penser que le seul mode d'intervention en l'espèce consisterait à s'opposer à la composition ou à la modification du plan de services (donc au retrait ou à l'introduction d'un service), ce qui ne constitue pas nécessairement la modalité la plus appropriée pour résoudre un litige, ce d'autant plus que le maintien d'un service passe par la conclusion d'un contrat entre les parties, que le Conseil ne peut imposer.

On voit ainsi que les dispositions introduites par la loi du 1^{er} août 2000 pour renforcer le pouvoir d'intervention du CSA dans les relations entre éditeurs et distributeurs de services de radiodiffusion sonore et de télévision sont fragmentées, limitées et peu efficaces, en dehors du domaine de la télévision numérique terrestre.

*** Le pouvoir d'enquête**

Le CSA dispose déjà d'un pouvoir d'enquête, prévu à l'article 19 de la loi du 30 septembre 1986, qu'il n'a jamais mis en œuvre. Cette situation résulte du fait que, pour l'essentiel, le contrôle du CSA porte sur les contenus audiovisuels, qu'il enregistre en permanence s'agissant des chaînes hertziennes et qui lui sont communiqués à la demande pour les autres services ; ce contrôle ne nécessite donc pas une enquête au sein des entreprises. En revanche, l'article 19 de la loi pourrait utilement être renforcé, pour ce qui concerne les informations que le CSA est habilité à demander :

- le troisième alinéa du 1^o de cet article permet au CSA de solliciter *« auprès des administrations ou des éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations qui sont imposées à ces derniers »* ; ces dispositions se réfèrent davantage aux obligations contenues dans les conventions en matière de contenus qu'aux relations entre acteurs du secteur, champ de la régulation économique ;
- le quatrième alinéa du 1^o de cet article, introduit par la loi du 1^{er} août 2000, permet au CSA de solliciter auprès des actionnaires des sociétés éditant ou distribuant un service de télévision ou de radiodiffusion sonore dont les programmes contribuent à l'information politique et générale *« toutes les informations sur les marchés publics et délégations de service public pour l'attribution desquels cette personne ou une société qu'elle contrôle ont présenté une offre au cours des vingt-quatre derniers mois »*.

Il serait souhaitable que le CSA soit en mesure, plus globalement, de solliciter auprès de l'ensemble des acteurs concernés les informations nécessaires à l'accomplissement des missions, en particulier de régulation économique, qui lui ont été ou pourraient lui être confiées par le législateur.

En particulier, cette faculté devrait être prévue, d'une part, à l'égard des opérateurs de réseaux transmettant des services audiovisuels, afin notamment que le CSA puisse s'assurer auprès d'eux de l'absence de diffusion en France de services n'ayant fait l'objet ni d'une convention, ni d'une déclaration et, d'autre part, à l'égard des producteurs d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, pour permettre notamment au CSA de qualifier ces producteurs au regard des critères de l'indépendance.

Afin de veiller à l'absence de relations discriminatoires, le CSA doit pouvoir accéder aux documents commerciaux et aux contrats conclus entre distributeurs et éditeurs de services, ainsi qu'entre éditeurs et producteurs de contenus.

Il serait en outre utile que le CSA puisse solliciter de l'ensemble des actionnaires des entreprises titulaires d'autorisations d'autres types d'informations que ceux actuellement prévus à l'article 19, notamment sur leurs activités dans le secteur de la communication, l'évolution de leur actionnariat, etc. Ces informations peuvent d'ailleurs être indispensables pour assurer le respect du dispositif anticoncentration, dans le cas d'un actionnaire en situation de contrôle, qui est soumis aux mêmes règles que le titulaire de l'autorisation (article 41-3 de la loi).

*** Le règlement de différends entre éditeurs et distributeurs de services audiovisuels**

L'article 30-5 de la loi du 30 septembre 1986, introduit par la loi du 1^{er} août 2000, donne au CSA un pouvoir étendu de règlement des différends vis-à-vis de tous les acteurs du champ couvert par la télévision numérique terrestre. Ce pouvoir s'exerce de façon cohérente avec les compétences reconnues aux autres instances de régulation. Le texte de l'article précise en effet que :

- *« Lorsque les faits à l'origine sont susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle au sens du titre III de l'ordonnance 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel saisit le Conseil de la concurrence et lui transmet son avis dans le délai d'un mois. Cette saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, auquel cas le Conseil de la concurrence rend sa décision dans les deux mois suivant la date de la saisine.*
- *« Lorsque le litige restreint l'offre de services de télécommunications; le Conseil supérieur de l'audiovisuel recueille l'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications qui se prononce dans un délai d'un mois. Dans le respect des secrets protégés par la loi, le Conseil peut également inviter les tiers intéressés à présenter des observations sur des éléments utiles au règlement des différends dont il est saisi. L'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et les observations des tiers intéressés sont notifiés aux parties. »*

Il paraîtrait opportun d'étendre ce pouvoir de règlement des différends, dans le même cadre et avec les mêmes limitations que ci-dessus, à l'ensemble des litiges susceptibles de survenir en hertzien, câble ou satellite. Les litiges de plus en plus nombreux entre éditeurs et distributeurs, dans lesquels le CSA ne peut actuellement intervenir, rendent cette réforme nécessaire pour préserver l'équilibre et le pluralisme du secteur. Au demeurant, le principe de neutralité technologique s'oppose à un tel cloisonnement des pouvoirs de l'instance de régulation, en fonction du support concerné.

Le CSA est plus réservé sur l'éventuelle introduction d'un mécanisme de médiation, qui semble être très peu utilisé dans le secteur des télécommunications, où il est prévu.

B/ Le renforcement du pouvoir de sanction

Le cadre législatif du pouvoir de sanction du CSA mériterait d'être complété sur plusieurs points :

- alors que, depuis la loi du 1^{er} août 2000, l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 permet au CSA de sanctionner non seulement les éditeurs de services autorisés mais également les éditeurs de services du câble et du satellite, soumis à un simple conventionnement, et les distributeurs de services, soumis selon le cas à un régime d'autorisation (câblo-opérateurs) ou à une simple déclaration (opérateurs de bouquets satellitaires), plusieurs des sanctions prévues se réfèrent à « l'autorisation » (suspension de l'autorisation, réduction de la durée de l'autorisation, suspension de l'autorisation, retrait de l'autorisation) et apparaissent ainsi inadaptées aux opérateurs soumis à convention ou à déclaration ;

- cet article ne permet au CSA de prononcer une sanction pécuniaire que « *si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale* », ce qui restreint considérablement la capacité du CSA de prononcer de telles sanctions, notamment pour les manquements aux obligations déontologiques des chaînes, qui peuvent être constitutifs d'infractions pénales, ou en cas de non-respect des obligations relatives à la diffusion d'œuvres cinématographiques, l'article 79 de la loi prévoyant des sanctions pénales pour ces manquements. Le législateur pourrait opportunément, d'une part, atténuer la portée de cette interdiction en prévoyant une limitation de l'ensemble des sanctions pécuniaires prononcées (par le CSA et par le juge pénal) pour un même manquement² et, d'autre part, « dépenaliser » certains manquements afin de redonner toute sa portée au pouvoir de sanction du CSA ;
- l'article 42-4 permet au CSA d'ordonner l'insertion d'un communiqué ; le Conseil constitutionnel a précisé que cette sanction ne pouvait être prononcée qu'au terme de la procédure relativement longue prévue à l'article 42-7 ; or, une telle sanction ne présente de réel intérêt que si elle est prononcée rapidement ; l'organisation d'une procédure contradictoire spécifique serait donc particulièrement utile ; il conviendrait en outre que cette sanction puisse être prononcée à l'encontre de l'ensemble des éditeurs de services et pas seulement à l'encontre des titulaires d'autorisations ;
- lorsqu'une sanction pécuniaire est prononcée à l'égard d'un service de télévision, le montant de l'amende est versé au compte d'affectation spéciale du soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ; lorsqu'une telle sanction est prononcée à l'égard d'un service radiophonique, elle alimente le budget de l'Etat ; il serait souhaitable qu'elle soit plutôt versée au fonds de soutien à l'expression radiophonique prévu à l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986.

² Il est à noter qu'une telle articulation entre les sanctions pécuniaires administratives et pénales est prévue à l'article 9-3 de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967, s'agissant de la Commission des opérations de bourse.

ANNEXE : LES DIFFÉRENTES ÉTAPES D'INSTRUCTION PRÉCÉDANT LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS

* La recevabilité

L'établissement de la liste des candidats, prévue à l'article 29 de la loi pour les radios, semble une étape nécessaire, qui est la traduction de l'examen de la recevabilité de chaque candidature. Il n'est donc pas souhaitable de la supprimer et il serait même utile que la loi prévoie cette étape également en télévision.

En tout état de cause, cette étape peut être relativement rapide.

* Le plan de fréquences

Le raccourcissement des délais d'instruction en radio passe certainement par le déplacement vers l'amont de l'étape consistant à arrêter la liste des fréquences, actuellement prévue après réception des déclarations de candidatures. L'établissement de cette liste peut en effet nécessiter des recherches de fréquences qui sont sources de délais. Cette liste pourrait, comme en télévision, être fixée dès le lancement de l'appel, ce qui permettrait en outre aux opérateurs d'être mieux informés sur la portée exacte de l'appel et d'apprécier s'il y a lieu ou non pour eux de se porter candidats.

Il est à noter toutefois que la recherche de fréquences après réception des dossiers, comme c'est le cas actuellement, permet d'arrêter un plan de fréquences optimal au regard des besoins et projets qui se sont exprimés. Afin de préserver cet atout, l'établissement du plan de fréquences devrait faire l'objet d'une concertation locale, préalablement au lancement de l'appel aux candidatures ; compte tenu des échanges permanents entre le CSA, les comités techniques radiophoniques et les opérateurs, cette concertation pourrait être rapide et n'a pas lieu, en tout état de cause, d'être expressément prévue par les textes.

* La consultation des conseils régionaux d'outre-mer

Aux termes de l'article L.4433-30 du Code général des collectivités territoriales, « *Lorsque les demandes d'autorisation relatives à des services de radiodiffusion sonore et de télévision par voie hertzienne ou par câble, soumises au Conseil supérieur de l'audiovisuel en vertu des articles 29, 30 et 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, concernent une région d'outre-mer, le Conseil supérieur de l'audiovisuel consulte au préalable le conseil régional de la région intéressée* ». Cette consultation sur les dossiers reçus dans le cadre d'un appel aux candidatures, dont le CSA ne conteste nullement la légitimité, est souvent source d'importants retards en raison des délais de réponse observés. Il serait donc nécessaire que ce délai de réponse soit encadré.

* L'audition publique

L'audition publique des candidats en télévision conserve sa pertinence : elle permet au Conseil de mieux apprécier le professionnalisme des candidats et d'approfondir certains points du dossier avec eux.

* La motivation des décisions de refus

En radio, la nécessité de motiver les refus d'autorisation constitue une contrainte extrêmement lourde, qui est de nature à différer inutilement l'issue d'un appel.

En effet, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le CSA, afin d'être en mesure d'apprécier l'intérêt respectif des différents projets qui lui sont présentés pour une zone à la suite d'un même appel aux candidatures, doit statuer sur l'ensemble des candidatures dont il est saisi et décider, pour une même zone, de leur acceptation ou de leur rejet au cours d'une même séance (CE Société Vortex, 16 novembre 1998, req. n° 183 958).

En outre, l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986 impose la motivation des décisions de rejet et leur notification dans le mois qui suit la publication des autorisations.

Il résulte de la combinaison de ces deux obligations que, pour une zone donnée, les décisions d'autorisation doivent être adoptées concomitamment aux décisions motivées de rejet.

Or, pour des appels aux candidatures de grande envergure, où chaque opérateur est susceptible d'être candidat sur plusieurs zones dans le ressort du même Comité technique radiophonique, ce sont plusieurs centaines de lettres de rejet motivées qui doivent être préparées.

A tous égards et compte tenu notamment du faible intérêt que présentent ces notifications pour les opérateurs au regard de la charge de travail très lourde qu'elles entraînent, notamment en radio, il serait éminemment souhaitable de substituer à cette formalité la publication, à l'issue de chaque appel, d'un document général explicitant les choix du Conseil au regard des critères légaux.

Serait néanmoins maintenue la notification de décisions individuelles de rejet, comportant l'indication des voies et délais de recours, mais ces décisions seraient motivées par référence au document général. Nombre de procédures administratives présentant des similitudes avec l'appel aux candidatures échappent d'ailleurs à l'obligation de motiver les décisions individuelles de rejet : tel est le cas notamment des délibérations d'un jury de concours de recrutement ou des procédures de sélection sur appel d'offres.

Cette procédure serait de nature à assurer la transparence des choix de l'instance de régulation tout en lui permettant de réduire la durée d'instruction des appels aux candidatures.

* L'agrément des sites d'émission

Aussi bien en radio qu'en télévision, lorsqu'un opérateur souhaite utiliser un site d'émission nouveau, celui-ci doit être agréé par le CSA après avis de l'Agence nationale des fréquences.

En effet, aux termes de l'article 25 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, « *l'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion de services de communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre est subordonné au respect des conditions techniques définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et concernant notamment [...] le lieu d'émission* ». En outre, Le I de l'article L.97-1 du Code des postes et télécommunications prévoit que les décisions d'implantation des stations radioélectriques de toute nature ne peuvent être prises qu'après avis de l'Agence nationale des fréquences lorsqu'elles relèvent de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel et qu'avec son accord dans tous les autres cas. L'article R.52-2-1 du même code précise que « *Devant le silence*

gardé par l'agence, l'avis ou l'accord est réputé acquis au terme d'un délai de deux mois après la saisine de l'agence. »

Cette procédure, qui ne peut être mise en œuvre qu'après la sélection des opérateurs, est de nature, parfois pour un seul opérateur, à différer la délivrance de l'ensemble des autorisations sur une zone, celles-ci devant être adoptées au cours de la même séance.

Pour neutraliser ce retard, il pourrait être envisagé que les autorisations soient délivrées, le cas échéant, sous réserve de l'agrément du site.

*** Les conventions**

En télévision, l'importance du délai qui sépare la remise des dossiers et la délivrance des autorisations est essentiellement imputable à la négociation de la convention, après sélection des candidats. Il n'apparaît cependant pas envisageable, en vue de réduire les délais d'instruction, de prévoir la faculté de conclure la convention après délivrance de l'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique. En effet, la conclusion de la convention, qui marque l'accord de l'éditeur sur les obligations auxquelles il est soumis, doit continuer de conditionner la délivrance de l'autorisation.