

85.075

**Message  
concernant l'arrêté fédéral  
sur la radiodiffusion par satellite**

du 20 décembre 1985

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral de portée générale sur la radiodiffusion par satellite et vous proposons de l'adopter.

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

20 décembre 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

---

## Condensé

*L'arrêté fédéral qui vous est soumis, et qui est de portée générale, a pour objectif de réglementer la radiodiffusion par satellite avant que nous disposions d'une loi sur la radio et la télévision. Une telle façon de procéder s'impose en raison non seulement de l'essor rapide enregistré dans le domaine des satellites, mais encore pour des motifs d'ordre social et relevant tant des médias que de l'économie.*

*Le champ d'application s'étend à la diffusion, par des satellites de radiodiffusion ou de télécommunication, de programmes et de formes semblables de radiodiffusion, ainsi qu'à la reprise de programmes par le biais d'antennes collectives et d'installations émettrices. Afin d'anticiper le moins possible sur la législation générale applicable à la radio-télévision, l'arrêté se limite pour l'essentiel à réglementer les préalables et les conditions à l'octroi d'une concession autorisant un système suisse de radiodiffusion par satellite. Dans la mesure où il règle l'utilisation d'un satellite de télécommunication et d'un réseau câblé, l'arrêté s'inspire des dispositions spécifiques découlant du droit des télécommunications. L'unité de matière que présente la radiodiffusion par satellite permet de reprendre, dans l'arrêté, les compétences établies par le droit ci-dessus. Il appartiendra à la loi sur la radio et la télévision de fixer une nouvelle réglementation matérielle.*

*L'arrêté repose sur les principes ci-après:*

- La radiodiffusion suisse par satellite devrait continuer à remplir le mandat donné par l'article 55<sup>bis</sup> cst., c'est-à-dire promouvoir dans les limites du droit des gens, la présence de notre pays à l'étranger sur les plans politique, économique et culturel, ainsi que favoriser nos relations avec les Suisses vivant dans les régions étrangères arrosées. Elle doit aussi contribuer à la compréhension entre les peuples et aux échanges culturels internationaux.*
- En matière de programme, la radiodiffusion par satellite doit remplir plusieurs conditions et obéir à diverses contraintes. Cela étant, les limites sont fixées de manière à ce que la compétitivité des diffuseurs suisses soit sauvegardée dans toute la mesure du possible et que l'autonomie de ceux-ci dans la transmission des programmes soit respectée.*
- Des subventions de l'Etat sont exclues. La radiodiffusion par satellite devant se suffire à elle-même, son financement sera assuré principalement par une publicité dûment réglementée.*
- Comme cette radiodiffusion est une technique qui dépasse nos frontières, une coopération avec l'étranger s'impose; elle est prévue expressément.*
- La réalisation technique doit être assurée par les PTT à des conditions qui permettent de couvrir les coûts. Le monopole des PTT sur le réseau n'est pas touché.*

*L'arrêté fédéral sera abrogé dès l'entrée en vigueur de la future loi sur la radio et la télévision; il a effet pendant six ans au plus.*

---

# Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Point de la situation**
- 111 **But de l'arrêté**

Le 13 février 1977, a été signé à Genève un accord sur les satellites; à l'échelon international, il sert de base à la planification, à la réalisation et à l'exploitation d'un système de radiodiffusion par satellite (WARC-77)<sup>1)</sup>. D'une durée de quinze ans, il définit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1979 les critères techniques et les procédures de coordination applicables à une utilisation commune des bandes de fréquence comprises notamment entre 11,7 et 12,5 gigahertz, bandes réservées à la radiodiffusion dans la région 1 (Europe et Afrique). Il s'agit en l'occurrence de mettre sur le même pied les installations terrestres et les satellites. En outre, le document fixe les positions orbitales de ces derniers, le nombre des canaux de rediffusion, les fréquences à utiliser, les zones de chevauchement et les spécifications techniques.

Comme tous les autres pays qui peuvent être arrosés par un seul faisceau, la Suisse s'est vu attribuer cinq canaux de diffusion, une zone de chevauchement bien délimité et une position orbitale qu'elle partage avec la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et l'Autriche. Grâce à la grande puissance des satellites de radiodiffusion, les signaux destinés à être captés directement peuvent l'être par tout un chacun au moyen d'antennes paraboliques relativement bon marché, d'un diamètre compris entre 60 et 90 cm. A titre prévisionnel et pour faciliter la coordination internationale, les PTT ont, en 1981, annoncé à l'UIT, à Genève, un système suisse de satellite de radiodiffusion qui porte le nom neutre d'«HELVESAT». Celui-ci est coordonné avec INTELSAT (organisation internationale des télécommunications par satellites à réseau mondial), conformément à l'accord passé avec cette organisation.

Par arrêté du 5 septembre 1984, le Conseil fédéral a rejeté quatre demandes de concession relative à un système de radiodiffusion par satellite. Cette décision était motivée par des considérations juridiques et par le fait que les bases légales étaient controversées. Avant l'acceptation du nouvel article constitutionnel (art. 55<sup>bis</sup>) sur la radio et la télévision, la compétence fédérale de réglementer tant les questions techniques que les programmes n'était pas unanimement reconnue. Dans son rapport du 26 août 1982, intitulé «Problèmes de la radiodiffusion par satellite», la Commission de gestion (CDG) du Conseil national a estimé que le gouvernement n'était pas habilité à octroyer une concession pour un tel système. Bien qu'étant d'un autre avis, le Conseil fédéral a admis que les bases légales étaient extrêmement fragiles.

<sup>1)</sup> Conférence administrative mondiale des radiocommunications sur les satellites, de 1977, de l'Union internationale des télécommunications (UIT/ITU), actes finals (World Administrative Radio Conference WARC-77).

Du point de vue juridique, il n'a pas voulu anticiper sur la future réglementation des médias à la veille du scrutin concernant l'article constitutionnel.

Cette décision négative ne signifie nullement le refus de toute radiodiffusion suisse par satellite. L'avis du Conseil fédéral est au contraire proche de celui des commissions de gestion du Parlement, puisqu'il approuve le principe de cette radiodiffusion, en soulignant que sa réalisation est souhaitable, à défaut d'être indispensable<sup>1)</sup>.

Pour en arriver à une telle décision, le gouvernement a tenu compte des besoins de la collectivité, des médias et de l'économie. La radiodiffusion par satellite est une réalité à laquelle la Suisse ne peut se soustraire. On n'a pas à se demander s'il faut l'adopter ou non. Notre pays y participera, activement ou passivement. Il est donc bien préférable d'intervenir volontairement pour se faire entendre plutôt que de rester à l'écart en subissant simplement ce que l'étranger nous prépare. C'est la seule manière d'avoir voix au chapitre pour traiter des questions aussi essentielles que la publicité, la convention européenne de radiodiffusion, les contraintes imposées aux programmes, etc.

A cela s'ajoute que dans le domaine des médias, notre pays reçoit beaucoup plus de l'étranger qu'il ne lui fournit. Il faudrait dès lors viser à un certain équilibre en réduisant notre dépendance à cet égard.

Du point de vue économique, un système suisse de radiodiffusion par satellite peut contribuer à créer de nouveaux emplois de haut niveau et d'avenir, notamment pour la production du logiciel. Les médias électroniques sont promis à un bel essor, car les besoins d'information s'accroissent dans toutes les couches de la société. La mise en place de l'infrastructure, c'est-à-dire du matériel, requiert l'usage de technologies de pointe et laisse présager un transfert de celles-ci en notre faveur. De plus, les spécialistes de la publicité font état d'un potentiel encore non exploité, à l'étranger également; il nous appartient de le mettre en valeur. Enfin, il faut faciliter à notre économie et à notre tourisme l'accès à de nouveaux marchés par la publicité.

De l'avis des milieux intéressés, des raisons économiques font qu'il est très important de réaliser rapidement un tel système suisse de radiodiffusion et de ne pas attendre que la concurrence étrangère occupe des positions dominantes.

<sup>1)</sup> Voir

- Interpellation CDG/CE du 8 décembre 1981 et AF du 2 juin 1982 (réponse orale),
- Examen de l'interpellation par le CE, le 10 juin 1982 (BO E 1982 III 226),
- Rapport CDG/CN du 26 août 1982 concernant les problèmes de la radiodiffusion par satellite (FF 1982 III 737) et avis du Conseil fédéral du 3 novembre 1982 (FF 1982 III 757),
- Examen du rapport CDG/CN par le plénum, le 6 décembre 1982 (BO N 1982 V 1586).

Par conséquent, le Conseil fédéral ne s'est pas contenté, le 5 septembre 1984, de rejeter les quatre demandes de concession qui lui étaient présentées. Il s'est encore prononcé en faveur d'un système suisse de radiodiffusion par satellite et a chargé le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) de poursuivre les travaux visant à préparer les bases légales nécessaires à l'utilisation de tels satellites par notre pays. Le département a envisagé, si l'article 55<sup>bis</sup> cst. était accepté, de présenter un projet d'arrêté fédéral concernant ce mode de radiodiffusion.

L'arrêté vise à créer de solides bases légales sur lesquelles s'appuiera ce nouveau mode de radiodiffusion, d'une grande portée technique et sociale. Le 5 septembre 1984 également, le Conseil fédéral a estimé que les bases juridiques actuelles, qui permettraient d'introduire cette radiodiffusion, étaient certes fragiles, mais existaient bel et bien. La commission de gestion du Conseil des Etats n'a pas partagé ce point de vue.

Aujourd'hui, il s'agit de créer des bases suffisamment larges pour donner une latitude d'action adéquate. On doit toutefois veiller à anticiper le moins possible sur la teneur de la future loi concernant la radio-télévision, loi en préparation. Dans le projet d'arrêté qu'il a envoyé en consultation, le département s'est donc borné à combler le vide juridique actuel. Pour l'essentiel, l'arrêté laisse à la loi le soin de délimiter le cadre dans lequel les cinq canaux attribués à la Suisse par WARC-77 seront exploités.

L'arrêté tient compte des derniers progrès techniques. En effet, il ne fait pas seulement état des satellites à grande puissance dont il est principalement question dans WARC-77, mais encore des nouveaux engins nettement plus avantageux, surtout de ceux qui ont une puissance moyenne et dont les signaux sont destinés à être captés directement.

En outre, le Conseil fédéral a chargé les PTT d'élaborer un cahier des charges technique en coopération avec les intéressés et de procéder à un appel d'offres, cela pour gagner du temps et pour donner si possible satisfaction aux milieux qui désirent une rapide réalisation de la radiodiffusion par satellite<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Ces derniers temps, des études et des écrits (en langue allemande) ont paru au sujet de la radiodiffusion par satellite. Nous les signalons aux intéressés qui peuvent les demander au Service de la radio et de la télévision du DFTCE, 3003 Berne:

- Décision du Conseil fédéral du 5 septembre 1984 concernant quatre demandes visant la transmission d'un ou plusieurs programmes au moyen de satellites de radiodiffusion directe,
- Modèle d'organisme suisse responsable de la radiodiffusion par satellite (Rapport du 31 octobre 1983 élaboré par le groupe de travail des milieux intéressés; avec annexes),
- Etude de la Direction générale des PTT du 14 janvier 1981 relative à un système suisse de radiodiffusion par satellite,
- Rapport du DFTCE sur la radiodiffusion par satellite (avril 1984).

## 112 Modes de radiodiffusion par satellite

Les satellites actuels ont un caractère soit scientifique, soit utilitaire. Dans le second cas, nous trouvons les satellites de *radiodiffusion* et ceux de *télécommunication*. Dans le cadre de la radiodiffusion par satellite, il est question de ces deux catégories.

Les *satellites de radiodiffusion ou de télévision directe* serviront à transmettre des programmes de radio-télévision dans une région définie. Ils utiliseront la gamme de fréquences attribuée à cette fin, conformément au Règlement international de la radiocommunication; leurs signaux sont expressément destinés à la réception directe par le public. Chacun pourra les capter au moyen d'antennes paraboliques relativement bon marché, d'un diamètre compris entre 60 et 90 cm, grâce à la grande puissance d'émission de ces engins (voir tableau des coûts).

Depuis quelque temps, il semble possible de réduire les coûts de diffusion, par le recours à une nouvelle génération de *satellites de moyenne puissance* et meilleur marché (medium power satellites, MPS). La réception individuelle des ondes devrait aussi être réalisable, même si elle implique des antennes plus grandes que pour les satellites à grande puissance de la première génération. La réception directe présuppose cependant que les fréquences utilisées ont été attribuées selon le Règlement international de la radiocommunication.

Les *satellites de télécommunication* sont déjà utilisés depuis le début des années soixante. Ils servent surtout à transmettre des conversations téléphoniques, des données, etc., mais aussi des programmes de radio-télévision entre certaines stations terrestres autorisées (liaison point à point), et cela dans des fréquences réservées à cet effet. Conformément au Règlement international de la radiocommunication, les signaux dûment protégés par le secret ne sont pas destinés au public. Les stations réceptrices traditionnelles telles que Loèche, en Valais, disposent d'antennes d'un diamètre de 18 à 32 m (investissements: 20 millions de francs à l'unité, y compris les équipements de commande, d'émission et de réception).

Depuis quelques années, les satellites de télécommunication servent aussi à transmettre des programmes de télévision d'une station émettrice vers plusieurs installations réceptrices. Selon le règlement international de la radiocommunication, ce genre de relais, d'un point vers plusieurs autres, fait partie intégrante du service fixe de transmission par satellite et non pas de celui de la radiodiffusion par satellite proprement dite. Le captage des signaux n'est donc autorisé qu'avec l'approbation expresse de l'administration des télécommunications. La puissance moindre de ces engins exige des équipements au sol plus sophistiqués et relativement chers. Par conséquent, la réception autorisée de programmes de télévision transmis par des satellites de télécommunication ne peut pratiquement être assurée qu'au moyen d'un réseau câblé.

L'utilisation de tels satellites est régie par le droit des télécommunications. Dans la mesure où ils remplissent leur fonction initiale et spécifique, qui

est de permettre les communications individuelles, ils relèvent de la loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (LCTT; RS 784.10) ainsi que de ses ordonnances. Leur utilisation en vue de retransmettre des programmes et des services étrangers vers des réseaux câblés suisses est régie par cette même loi. Enfin, le Conseil fédéral a estimé être également compétent pour autoriser des Suisses à diffuser des programmes et des services au moyen de tels satellites. C'est ainsi qu'il a octroyé à l'Association suisse pour la télévision par abonnement (ACTA) une concession pour un essai d'une durée limitée. Pour ce qui est des programmes, il savait alors que les bases légales étaient bien fragiles.

**Tableau: Comparaison des coûts des divers systèmes**  
(Estimations faites par les PTT)

*Secteur spatial et station terrestre émettrice*  
(Coûts annuels par canal)

	En francs
EUTELSAT (satellites de télécommunication) ...	env. 5,5 millions
Satellite de radiodiffusion	
– à grande puissance .....	20 à 25 millions <sup>1)</sup>
– à moyenne puissance (MPS) .....	14 à 18 millions

*Station réceptrice au sol*  
(Prix d'achat)

EUTELSAT (Ø 3 m; sans décodeur) .....	28 000 à 58 000 <sup>2)</sup>
Satellite de radiodiffusion à grande puissance ....	1 500 à 4 000 <sup>3)4)</sup>
MPS .....	1 650 à 4 400 <sup>3)4)</sup>

## 113 Evolution en Europe

Depuis le milieu des années soixante déjà, on transmet des programmes télévisés par des *satellites de télécommunication* d'INTELSAT. Dans le cadre de cette activité, citons notamment la fourniture d'éléments de programmes ou de programmes complets à des stations de radiodiffusion, où ils sont remaniés sur le plan rédactionnel en vue d'être incorporés dans les émissions destinées au public (jeux olympiques, compétitions sportives internationales, événements importants de portée internationale, contributions aux bulletins de nouvelles). Un autre mode d'utilisation consiste à reprendre une émission télévisée du lieu de production – le satellite remplaçant alors le câble et la liaison par faisceau hertzien – pour la restituer soit à des émetteurs terrestres, qui la diffusent à l'intention du public (p. ex. le

<sup>1)</sup> Selon le nombre de canaux par satellite.

<sup>2)</sup> 1 à 6 canaux.

<sup>3)</sup> Selon le nombre de canaux captés.

<sup>4)</sup> D'importants rabais sont à prévoir si les antennes paraboliques sont produites en quantité industrielle.

satellite soviétique de télécommunication G-Horizon), soit à des réseaux câblés desservant leurs seuls abonnés (p. ex. ECSI-F1 d'EUTELSAT).

Le dernier mode de transmission cité (d'un point vers plusieurs autres) est à l'ordre du jour depuis quelques années: les programmes créés à cet effet, diffusés par les satellites de télécommunication d'EUTELSAT (organisation européenne) et d'INTELSAT, sont offerts à des réseaux câblés autorisés sur tout notre continent.

Actuellement, les exploitants suisses de réseaux câblés (stations privées au sol) se bornent à capter des programmes de télévision transmis par le satellite ECSI-F1. Celui-ci est à la disposition de tous les membres d'EUTELSAT pour la transmission de tels programmes ainsi que des services particuliers de radiodiffusion (p. ex. TV à l'abonnement). ECSI-F1 dispose au total de douze transpondeurs<sup>1)</sup>, dont neuf peuvent être exploités simultanément. EUTELSAT les a répartis de la façon suivante: deux à la République fédérale d'Allemagne et deux à la Grande-Bretagne; un à chacun des pays que sont la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse.

A l'heure actuelle (septembre 1985), les différents pays utilisent leurs transpondeurs loués pour diffuser les programmes ci-après:

Grande-Bretagne	Sky Channel Music Box
France	TV 5 (programme francophone commun des organismes de diffusion français, belge et suisse) ainsi que par intermittence, le programme World Net-Information de l'USIA (US Information Agency)
Suisse	Téléclub (TV à l'abonnement)
Italie	RAI I
Allemagne (RFA)	3 SAT PKS (Société de programmes pour la radiodiffusion par câbles et par satellites)
Belgique	TV à l'abonnement (Pay TV), conférences vidéo, «World News» (pas encore en service)
Pays-Bas	TV à l'abonnement (pas encore en service)

En automne de 1986, le programme de la RAI sera transmis par l'intermédiaire du satellite ECS I-F4, qui sera mis en service à ce moment-là. Le canal ainsi libéré sur ECS-F1 est attribué au Luxembourg. A titre de solution transitoire, ce dernier pays utilise déjà le transpondeur n° 10 du satellite ECS-F1.

Au printemps de 1986, EUTELSAT mettra sur orbite un autre satellite (ECS I-F4). Lors du tir raté de la fusée porteuse ARIANE (V-15), au mois de septembre 1985, le satellite ECS I-F3 a été détruit et la mise sur orbite

<sup>1)</sup> Le transpondeur est un poste relais à bord du satellite. Il capte les signaux émis de la terre sur une certaine fréquence, les amplifie, puis les renvoie sur une autre fréquence.

d'un troisième engin retardée en conséquence. Huit des neuf transpondeurs disponibles à partir d'août 1986 sont d'ores et déjà loués. Il est à prévoir que cinq nouveaux programmes de télévision au moins seront offerts aux réseaux câblés intéressés. D'autres programmes TV, provenant parfois directement des USA, devraient sous peu être rediffusés par des satellites d'INTELSAT.

Au *Luxembourg*, la «Société européenne des satellites» projette l'exploitation d'un satellite à moyenne puissance renforcée; il pourrait retransmettre douze à seize programmes de télévision et permettre la réception directe. Les antennes terrestres auraient alors un diamètre compris entre 0,9 et 1,2 m.

D'après l'évolution constatée ces derniers mois, il faut s'attendre à ce que l'offre de programmes par satellite soit rapidement étendue, non seulement pour la télévision, mais encore pour la radio.

Quant aux *satellites de radiodiffusion*, la situation est la suivante:

- La fusée porteuse européenne ARIANE devrait mettre sur orbite l'engin TV-SAT 1 allemand au mois de mai 1986 et le TDF 1 français en juillet. Il faut donc s'attendre à ce que la mise en service préopérationnelle ait lieu au cours du quatrième trimestre de 1986. L'*Allemagne* et la *France* projettent de transformer les essais en un système d'exploitation avec deux satellites pour chacun des pays, cela au début de 1988.

Les Länder de RFA doivent se prononcer sur l'utilisation (programme) du satellite TV-SAT.

Du côté français, aucune décision n'a encore été prise au sujet des programmes à diffuser par TDF 1. La «Société d'étude pour la TV par satellite SA» a été fondée pour s'occuper de l'utilisation de cet engin. Plus tard, elle fera place à la «Société pour l'exploitation de la TV par satellite».

- L'organisation spatiale européenne (ESA) développe actuellement un satellite à usages multiples, dénommé anciennement L-Sat et aujourd'hui Olympus. Outre son équipement de télécommunication à caractère expérimental, il sera doté des installations nécessaires à la rediffusion de deux canaux de télévision. L'un de ceux-ci sera utilisé par l'Italie pour ses propres besoins, selon le plan élaboré à Genève en 1977. L'autre canal TV sera à la disposition des Etats membres de l'Union européenne de radiodiffusion/UER, soit pour des programmes nationaux, soit pour un programme expérimental commun. Selon les prévisions actuelles, le lancement d'Olympus devrait avoir lieu au milieu de 1987.
- La *Grande-Bretagne* travaille depuis longtemps à un projet de satellite à usages multiples connu sous le nom d'UNISAT. Outre quelques transpondeurs de télécommunication, cet engin devrait disposer - selon le plan genevois de 1977 - de trois transpondeurs de radiodiffusion. UNISAT est actuellement le seul satellite européen de radiodiffusion qui devrait être réalisé sans participation financière de l'Etat. Toutefois, des problèmes de trésorerie retardent la réalisation du projet.

– Sous la conduite de la Suède, les *pays scandinaves* étudient également un satellite à usages multiples (comme UNISAT). Il sera équipé de transpondeurs tant pour les télécommunications que pour la radiodiffusion (Télé-X). Le projet est coordonné par la firme de droit privé NOTELSAT, dont les actions sont détenues uniquement par les PTT de Norvège et de Suède. L'organisation spatiale suédoise est responsable de l'engin porteur. Télé-X utilise la même plate-forme que les satellites allemand (TV-SAT) et français (TDF-1). Le tir est prévu pour juin 1987.

Un satellite à haute puissance revient cher. Par conséquent, on envisage aussi en Europe d'adopter par la suite un système faisant appel à des engins plus avantageux. On pourrait par exemple créer un pool réunissant un certain nombre de pays qui utilisent les canaux attribués par WARC-77. Tous ceux-ci seraient alors soit destinés à la même desserte, c'est-à-dire à la plus grande partie de l'Europe occidentale, soit répartis de façon à pouvoir arroser des régions linguistiques, quitte à ce que ces zones se chevauchent partiellement.

Pour le destinataire, un satellite de moyenne puissance nécessite certes une antenne au sol un peu plus grande. Cependant, les experts estiment que la réception individuelle est techniquement réalisable.

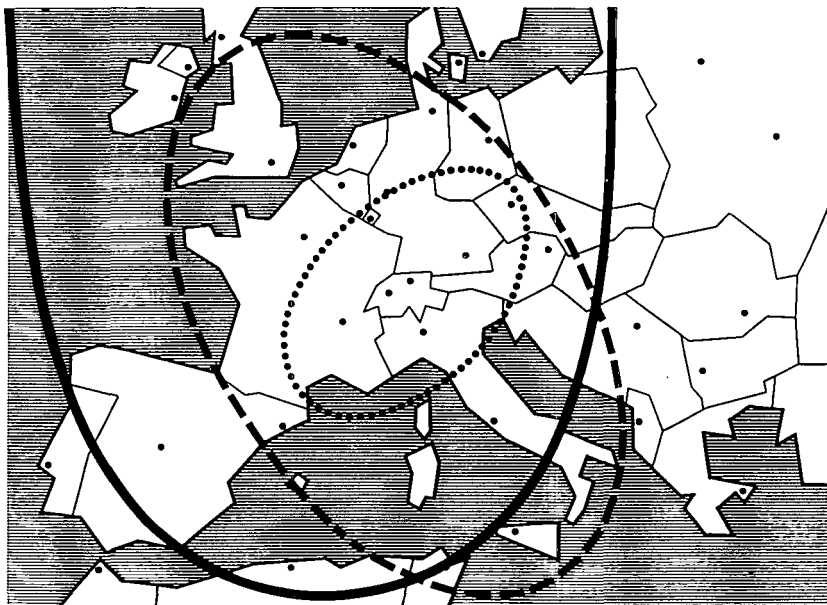
Grâce au nouveau système, les coûts techniques annuels par canal pourraient être sensiblement réduits. Simultanément, les diffuseurs de chaque pays pourraient atteindre le même nombre de téléspectateurs ou d'auditeurs potentiels. Le plan élaboré à Genève en 1977 reposait sur une desserte purement nationale; les zones d'arrosage avaient été fixées de manière à épouser grosso modo les frontières du pays concerné. Le chevauchement sur les Etats voisins n'était toléré que s'il ne pouvait être évité techniquement. Il en est donc résulté pour un grand pays des empiètements nettement plus vastes que pour un petit pays tel que la Suisse. En revanche, le nouveau projet en question conduit à une égalité des chances (voir carte de la nouvelle conception possible d'une radiodiffusion par satellite).

Une utilisation des canaux de satellite autre que celle qui figure dans l'accord signé à Genève en 1977 nécessite cependant une nouvelle coordination entre les Etats participants.

En outre, on ne saurait exclure que certains canaux ne puissent plus être utilisés en raison de dérangements. La nouvelle conception pourrait aboutir à ce que la desserte de grandes zones ait lieu au prix d'une renonciation à des canaux. Cela suppose, en fin de compte, une participation suffisante des pays intéressés.

Une appréciation d'ensemble montre que les satellites de radiodiffusion de moyenne puissance ouvrent des perspectives non négligeables. Toutefois, ces engins ne seront probablement pas opérationnels avant 1989. Les bases légales devraient être approuvées et mises en vigueur bien avant cette échéance, pour que les intéressés suisses puissent entreprendre à temps leurs travaux préparatoires.

## Carte de la nouvelle conception possible d'une radiodiffusion par satellite



- ..... Satellite à haute puissance  
Réception individuelle au moyen d'antennes paraboliques d'un diamètre compris entre 60 et 90 cm.
- - - - MPS  
Réception individuelle au moyen d'antennes paraboliques d'un diamètre de 120 cm.
- Satellite de télécommunication  
Antenne collective d'un diamètre de 350-470 cm, distribution par réseau câblé.

### 12 Eléments d'une radiodiffusion suisse par satellite

#### 121 Mandat de prestations et présence à l'étranger

La radiodiffusion par satellite n'est pas un nouveau média, mais une technique récente destinée à retransmettre des programmes de radio et de télévision ainsi que des services particuliers de radio. Pour ce qui est de notre pays, il est en principe possible de répondre aux trois impératifs figurant au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 55<sup>bis</sup> cst., à savoir contribuer au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. La radiodiffusion suisse par satellite est dès lors particulièrement appelée à remplir un tel mandat. Mais il ne faut pas oublier que les productions en question vont atteindre un vaste public potentiel résidant également à l'étranger; il s'agit d'en tenir compte dans la conception des programmes. En outre, ce mode

de radiodiffusion est propre à faire connaître hors des frontières notre identité nationale, au sens large du terme. Il peut renforcer sensiblement la présence active de la Suisse dans le système européen des médias. La Confédération est donc intéressée directement à la radiodiffusion par satellite.

## **122 Programme**

La radiodiffusion par satellite offre une riche palette de possibilités. Celle-ci va des programmes complets traditionnels, destinés à la majorité du public, aux programmes spécifiques de haut niveau, émis pour quelque minorité. Il n'appartient pas au législateur de restreindre cet éventail. Toute politique axée sur les intérêts des auditeurs et des téléspectateurs implique que ceux-ci puissent décider eux-mêmes ce qu'ils veulent entendre et voir. La conception des programmes sera donc l'affaire de concessionnaires indépendants de l'Etat.

En revanche, les programmes doivent absolument être régis par un minimum de dispositions. Eu égard à la protection des destinataires suisses, il importe que les événements soient présentés fidèlement et qu'ils reflètent équitablement la diversité des opinions. Telle est d'ailleurs l'exigence posée à l'article 55<sup>bis</sup> cst.

Pour sauvegarder non seulement la liberté d'information, mais encore les intérêts de l'industrie suisse du cinéma et de la SSR, les directives applicables aux programmes peuvent être complétées par une disposition concernant les accords qui créent des droits d'exclusivité (art. 6). En outre, il est possible d'assortir la concession de contraintes destinées à promouvoir la production de films suisses (art. 15, 2<sup>e</sup> al., en liaison avec l'art. 14, let. f).

## **123 Structure et organisation**

La radiodiffusion par satellite ne doit pas déboucher sur une suprématie journalistique, voire sur une situation de monopole. En principe, le système envisagé pour la Suisse devrait être accessible à des organismes défendant des intérêts différents. Toutefois, il semble pour l'instant que la construction et l'exploitation des satellites de radiodiffusion sont tellement onéreux que les forces disponibles dans notre pays devraient s'unir le plus possible pour atteindre l'objectif commun. Rien ne s'oppose à une participation étrangère; elle est même souhaitable en vue de la répartition des coûts, mais les intérêts suisses doivent être sauvegardés.

Une distinction sera faite entre l'organisme utilisateur et celui qui s'occupe du réseau. Si l'on ne recourt pas à un satellite étranger, la responsabilité du réseau est confiée aux PTT, qui édifient et exploitent les équipements techniques pour le compte et aux frais de l'utilisateur. Ils procèdent en outre aux investissements requis par le réseau, dont ils sont responsables.

L'organisme utilisateur détient la concession pour les programmes. Il commande les équipements aux PTT et en assume tous les risques financiers, au besoin par le truchement d'une société prévue à cet effet. Il doit être en mesure de fournir des sûretés équitables aux PTT.

## 124 Technique

La responsabilité établie dans le droit international et les problèmes non encore résolus à défaut d'un droit suisse de l'espace montrent combien il est nécessaire que les PTT mettent en place et exploitent l'infrastructure technique, garantissant ainsi le respect des normes et des conventions internationales. Cela n'exclut pas que cette entreprise réponde, dans les limites légales, aux désirs des utilisateurs potentiels, qui lui rembourseront ses coûts. Afin d'éviter d'emblée des pertes aux PTT, il semble opportun que la concession accordée à l'utilisateur n'entre en vigueur qu'après que celui-ci a fourni les sûretés requises.

Le développement des équipements techniques est cependant loin d'être achevé. L'étude faite en 1981 par la Direction générale des PTT, et dont il a déjà été question, est à l'heure actuelle dépassée dans divers secteurs. Pour ces motifs notamment, le Conseil fédéral a, le 5 septembre 1984, demandé à l'entreprise d'élaborer un cahier des charges technique pour un système de radiodiffusion par satellite et de procéder à un appel d'offres. Une attention particulière sera vouée aux satellites de moyenne puissance (MPS). Ces travaux devraient être clos au début de 1986.

## 125 Financement

Le financement de la radiodiffusion par satellite repose en premier lieu sur la vente de temps d'émission pour la publicité et, partiellement, sur les droits versés par les destinataires (télévision à l'abonnement ou à péage). Il serait injuste d'affecter à la radiodiffusion par satellite, qui devrait avoir un caractère nettement international, une partie des taxes versées par les auditeurs et téléspectateurs suisses. Le produit de celles-ci devrait en effet servir à notre desserte nationale. Il n'est pas non plus prévu de faire appel à l'aide financière de la Confédération, que ce soit sous forme de subventions directes ou de prestations indirectes (p. ex. travaux des PTT qui ne couvrent pas leurs coûts).

Si la publicité a été mentionnée comme étant l'une des principales sources de recettes, il ne faut pas oublier le quatrième alinéa de l'article constitutionnel sur la radio-télévision, qui demande au législateur de tenir compte des autres moyens de communication, en particulier de la presse. Limiter la durée de la publicité est un moyen valable de satisfaire à cette exigence. Par ailleurs, les normes habituelles qui régissent la publicité (nette distinction par rapport à la partie rédactionnelle du programme, interdiction d'interrompre des émissions, système des blocs, protection de la jeunesse, etc.) doivent être maintenues, pour des raisons relevant de la culture, de la politique de concurrence et de la politique à l'égard des consommateurs.

Il devrait être possible d'accepter tous les autres modes de financement reposant sur le droit privé. Des conditions-cadres clairement définies juridiquement (il s'agit de prévenir la concurrence déloyale) ne sont prévues que pour le parrainage.

## 126      **Coopération internationale**

Il ne fait aucun doute que la radiodiffusion transfrontière par satellite non seulement se prête assez bien à la coopération internationale, mais encore l'exige impérativement. Plusieurs procédés peuvent être envisagés. Ils vont d'une participation étrangère au capital de l'organisme utilisateur suisse jusqu'à la location par ce dernier d'un satellite étranger ou à la diffusion de programmes communs par des engins helvétiques ou étrangers, en passant par l'utilisation partagée d'un satellite suisse. Bien entendu, les stations publiques de radiodiffusion peuvent également collaborer sur le plan des programmes.

C'est au diffuseur qu'il appartient au premier chef de choisir le mode de coopération qui lui semble le plus rationnel. Nos services diplomatiques peuvent lui apporter leur appui et lui offrir leurs bons offices.

Par contre, il incombe aux pouvoirs publics de pourvoir notamment à l'harmonisation des conditions générales sur le plan international, dans les limites fixées par les traités. Cette harmonisation est surtout nécessaire dans le secteur technique (position orbitale du satellite, protection et coordination des fréquences, etc.). Dans ce contexte, il y a lieu surtout de respecter l'accord relatif à INTELSAT (RS 0.784.17), celui qui concerne EUTELSAT (RS 0.784.601) ainsi que la convention internationale des télécommunications (RS 0.784.16).

De plus, il faut tendre à unifier les conceptions des régimes relatifs à la publicité. Les travaux du Conseil de l'Europe à ce sujet ont déjà abouti à une recommandation adressée par le Conseil des ministres aux pays membres (recommandation n° R [84] 3 du 23 février 1984 sur les principes relatifs à la publicité télévisée). Le Conseil de l'Europe a également étudié les questions fondamentales concernant l'utilisation des capacités offertes par les satellites; cette étude a débouché également sur une recommandation du Conseil des ministres aux pays membres (n° R [84] 22 du 7 décembre 1984 au sujet de ces capacités pour la radio-télévision). Il est d'avis que la complexité de la radiodiffusion par satellite justifie dans un premier temps que l'on établisse des recommandations plutôt que d'élaborer des dispositions conventionnelles, dont la portée serait forcément assez faible en raison de la nécessité de rechercher un consensus. Enfin, dans le domaine technique, des problèmes essentiels sont d'ores et déjà résolus (voir étude PTT relative à un système suisse de radiodiffusion par satellite, Berne 1981).

### 13 Résultat de la consultation<sup>1)</sup>

Ont participé à la consultation les cantons, les partis représentés au Parlement, les associations faîtières de l'économie, les unions professionnelles et celles qui relèvent des médias, la SSR, l'Association suisse concessionnaire pour la télévision par abonnement, l'Union des villes suisses ainsi que l'Association des communes suisses. D'autres organisations ont spontanément exprimé leur avis.

La majorité des organismes consultés approuve la décision du Conseil fédéral d'élaborer dans les meilleurs délais – c'est-à-dire sans attendre la législation sur la radio et la télévision – un *arrêté fédéral* qui crée une base juridique suffisante et comble la lacune en matière de réglementation de la radiodiffusion par satellite. Les partisans d'une telle solution estiment que ce mode de radiodiffusion devrait avoir un avenir en Europe et que les chances ou les possibilités de notre pays en la matière ne devraient pas être réduites à néant par une perte de temps. Parmi les intérêts du pays qui plaident en faveur de la radiodiffusion par satellite on cite par exemple: la présence et l'indépendance de la Suisse dans le domaine des médias internationaux ou le contrôle politique de l'évolution de la situation. On met ensuite en évidence le temps qu'il faudra aux diffuseurs suisses intéressés pour réaliser leur projet de radiodiffusion par satellite et combien il leur est donc nécessaire que la situation juridique soit clarifiée assez tôt. Se sont prononcés contre une réglementation anticipée deux cantons, le parti socialiste et celui du travail, l'Union syndicale suisse, les associations de journalistes ainsi que les syndicats des médias, les associations du cinéma, la Fédération suisse des consommateurs et la majorité de la commission d'experts chargée de la conception globale des médias. Ces adversaires redoutent surtout que l'arrêté ne préjuge par trop la loi relative à la radio-télévision et qu'il en retarde l'entrée en vigueur.

Une majorité composée de représentants de toutes les tendances politiques et d'intérêts différents a plaidé en faveur d'une réglementation qui couvre également la *diffusion indirecte des programmes* au moyen de satellites de télécommunication, de stations de tête et de réseaux câblés. Les objectifs ainsi visés sont divers et parfois antithétiques. D'une part, on espère une offre de programmes plus étoffée, notamment par l'admission de nouveaux diffuseurs suisses, de l'autre on s'attend toutefois à une compression de cette offre à la suite de prescriptions restrictives sur la desserte.

Les modèles d'organisation (à un ou deux échelons, avec des variantes dans le second cas) indiqués dans le projet soumis à la consultation ont été critiqués. Ces problèmes de structure n'auraient pas une importance telle qu'ils méritent d'être réglés dans un acte législatif, d'où la proposition de renoncer à réglementer dans les détails l'organisation des concessionnaires dans l'arrêté.

<sup>1)</sup> Pour de plus amples informations, voir le rapport établi par le DFTCE à la suite de la consultation d'août 1985.

Un troisième élément essentiel de la critique vise les dispositions sur le programme et le sens à donner au mandat de prestations. D'aucuns estiment en effet que les divers programmes ou services de radiodiffusion pourraient bien ne parvenir à atteindre que partiellement les buts définis à l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet soumis à la consultation. Certains voient là un abandon de l'idée que la radiodiffusion doit être comprise et conçue comme un service à caractère social. D'autres préconisent en revanche que l'on révisé à fond les dispositions pertinentes en vue de les simplifier et les assouplir. Pour eux, le projet dénoterait un certain autoritarisme. En outre, examiné à la lumière du contexte international et de la concurrence à laquelle il faut s'attendre, il serait même peu réaliste.

Enfin, il est intéressant de relever que des organismes ont expressément fait part de leur intérêt pour une concession, dévoilant ainsi leur désir de faire de la radiodiffusion par satellite.

Le projet d'arrêté qui vous est soumis tient compte des avis exprimés, dans la mesure où le champ d'application s'étend à la transmission indirecte de programmes ou de service de radiodiffusion par l'intermédiaire de satellites de télécommunication et de réseaux câblés.

Etant donné que lors de la consultation, on a souvent formulé avec insistance le désir que l'arrêté anticipe le moins possible sur la future loi concernant la radio-télévision, nous renonçons à esquisser aujourd'hui une nouvelle politique en matière de concession et de desserte par câbles. Pour l'essentiel, les compétences dûment fondées sur le droit des télécommunications seront intégrées dans l'arrêté fédéral et, partant, dans le droit interne régissant les médias. En outre, pour donner suite à plusieurs requêtes, nous nous sommes abstenus dans l'arrêté de régler de manière détaillée l'organisation du concessionnaire. Pour clore, précisons que diverses suggestions de moindre portée ont été prises en considération.

## 2      **Commentaire des divers articles**

### *Article premier*    Champ d'application

En l'occurrence, le législateur est placé devant l'alternative suivante: l'arrêté fédéral – de portée générale – qu'il doit édicter, doit-il ne se rapporter qu'à la *radiodiffusion* par satellite, pour laquelle il n'existe aucune base légale suffisante permettant l'octroi d'une concession (comme nous l'avons vu dans les généralités), ou, son champ d'application doit-il être étendu à chaque mode d'utilisation des satellites, qui vise à diffuser des programmes de radio-télévision ainsi que d'autres formes semblables de radiodiffusion?

Dans le projet envoyé en consultation, le DFTCE s'était borné à combler la lacune juridique existant dans le domaine des satellites de radiodiffusion. Or les réponses reçues – nous l'avons vu – font apparaître une contradiction: D'une part, la majorité des avis considèrent, sans équivoque, que la diffusion de programmes de radio-télévision par des satellites de toute sorte constitue une seule et même matière à réglementer en conséquence. Mais on estime aussi, d'autre part, que ces prescriptions devraient préjuger le

moins possible la réglementation d'ensemble prévue dans la future loi sur la radio-télévision. On sait cependant que la transmission par des réseaux câblés est source de graves problèmes de législation, en relation avec l'approvisionnement en programmes de ces réseaux. Il se pourrait donc qu'en étendant le champ d'application de l'arrêté aux satellites de télécommunication, l'on préjuge à mauvais escient la future loi sur la radio-télévision, car en matière de télécommunication il n'y a pas de lacune juridique.

Cela étant, nous vous proposons une réglementation qui part de l'idée que la radiodiffusion par satellite forme un tout, mais qui évite toute anticipation inutile sur la loi susmentionnée.

Pour atteindre cet objectif nous avons, en ce qui concerne la reprise par des antennes collectives et des installations émettrices, tenu compte le plus possible dans l'arrêté – qui est le premier acte du degré législatif concernant les médias – de la pratique *actuelle* en la matière. Toute nouvelle règle qui pourrait concerner ce secteur serait donc en principe établie dans la loi sur la radio-télévision.

Le *champ d'application* de l'arrêté s'étend dès lors à la transmission de programmes de la radio et de la télévision ainsi que de formes semblables de radiodiffusion, au moyen de satellites tant de radiodiffusion que de télécommunication, ainsi qu'à la retransmission de programmes ainsi diffusés. Les dispositions de l'ordonnance 1 du 17 août 1983 relative à la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (LCTT; RS 784.101) qui seraient contraires à l'arrêté deviendraient caduques.

## Article 2 Définitions

### 1<sup>er</sup> alinéa

La notion de diffuseur détermine les limites de la réglementation juridique, notamment de l'obligation d'obtenir une concession. Ainsi, seul est considéré comme diffuseur celui qui crée des programmes ou qui les compose *et* les fait diffuser. N'entre donc en aucun cas dans le champ d'application quiconque se contente de produire des éléments du programme: producteur de disques ou de films, agence de vidéo indépendante du diffuseur, etc. Seul ce dernier appréciera la valeur des œuvres et assumera la responsabilité de leur diffusion.

## Article 3 Principes applicables à l'information

Le chapitre premier s'applique aux transmissions assurées tant par des satellites de radiodiffusion que par des satellites de télécommunication.

L'article 55<sup>bis</sup> *ct.* (radio-télévision) confère au législateur le mandat de créer les conditions générales qui, compte tenu de l'indépendance des médias électroniques et de l'autonomie dans la conception des programmes garanties au 3<sup>e</sup> alinéa, contribuent à ce que *l'ensemble des diffuseurs* qui émettent des programmes de radio-télévision ou d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication s'acquittent des prestations définies au 2<sup>e</sup> alinéa. Pour que les *espoirs* que l'on a placés dans ce mandat de prestations ne soient

pas déçus, l'autorité se doit d'octroyer et de concevoir judicieusement des concessions ou autorisations. En effet, les prestations ne sont pas fournies par l'Etat, mais par des médias électroniques indépendants et autonomes dans leur gestion (voir en particulier les art. 12 à 15, 25 à 28 du présent arrêté).

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article constitutionnel ne définit pas seulement un mandat de prestations. Sa troisième phrase fixe aussi une *ligne directrice* qui doit être suivie par les responsables des programmes: La radio et la télévision

présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.

Le législateur doit reprendre cette règle au niveau de la loi et, au besoin, la préciser.

### *1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas*

Le 1<sup>er</sup> alinéa souligne l'obligation de relater les événements avec fidélité. Quant au 2<sup>e</sup> alinéa, il précise cette obligation en posant les exigences de «vérité» et de «loyauté journalistique».

Le terme «notamment» souligne que les précisions opportunes au 2<sup>e</sup> alinéa ne sont pas exhaustives et qu'il existe encore d'autres possibilités de satisfaire à l'obligation de fidélité.

On songe en particulier à la pratique suivie par l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision et, éventuellement, à l'inclusion de dispositions ad hoc plus détaillées dans les concessions.

Le 17 juin 1982, l'assemblée des délégués de la Fédération suisse des journalistes (FSJ) a approuvé une déclaration concernant les devoirs et les droits des gens du métier. La FSJ en a fait état dans sa réponse à la consultation. Cette déclaration mentionne le devoir de «vérité» (ch. 1) ainsi que d'autres exigences qui concrétisent la notion de loyauté journalistique. On peut donc en déduire que les obligations citées au 2<sup>e</sup> alinéa sont raisonnables et réalistes.

Dans le *droit actuel*, nous trouvons les règles d'information ci-après; elles n'ont cependant pas été élaborées sur la base de l'article 55<sup>bis</sup> cst.

– Concession octroyée à la *Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)* (FF 1981 I 308 1168), article 13, 2<sup>e</sup> phrase du 1<sup>er</sup> alinéa:

Ils (les programmes) doivent donner une information objective, étendue et rapide . . . .

– *Ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion (OER; RS 784.401)*, article 23, 1<sup>er</sup> alinéa:

L'information doit être conforme à la réalité et refléter convenablement la diversité des événements et des opinions.

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Cette disposition vise à juguler une forme d'information fautive et souvent

déloyale: vouloir faire passer des opinions pour des faits. Le troisième alinéa de l'article 23 OER précise déjà que les

nouvelles, commentaires et prises de position seront présentés comme tels.

Bien entendu, il suffit d'exiger que les «opinions» – exprimées dans les commentaires, les prises de position ou dans d'autres formes d'expression journalistique – puissent «être reconnaissables en tant que telles».

#### 4<sup>e</sup> alinéa

Selon l'article 55<sup>bis</sup> cst., 2<sup>e</sup> alinéa, la radio et la télévision «reflètent équitablement la diversité des opinions». Si l'on part du principe selon lequel, pour satisfaire aux exigences *positives* définies dans le mandat de prestations, les diffuseurs peuvent très bien ne fournir qu'une *partie des prestations*<sup>1)</sup>, on en déduit que le mot «équitablement» se rapporte au programme lui-même. On peut donc admettre qu'un programme énonçant des convictions politiques ou philosophiques accorde «équitablement» moins de place à d'autres prises de position générale qu'à ses propres points de vue. Il doit répondre au principe de la diversité des opinions dans les limites de son éventail d'émissions ou de sa contribution spécifique. Par conséquent, ce principe *peut* être repris au niveau de la loi et appliqué aux commentaires; il *devrait l'être* également parce que la notion de «vérité» est reprise elle aussi.

#### Article 4 Emissions illicites

Même les biens immatériels que la police a la charge de préserver ne sauraient, en principe, être protégés sans base légale<sup>2)</sup>. Il y a donc lieu d'en créer une dans l'arrêté, pour parer aux diverses formes de mise en péril de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. En raison de l'inquiétude grandissante et justifiée que suscite l'offre accrue de films d'une extrême brutalité ou franchement contraires aux bonnes mœurs, et pour empêcher que les législations cantonales en la matière ne soient éludées, nous avons prévu de rendre illicites les émissions ayant un effet abrutissant.

#### Article 5 Diffusions obligatoires

Cette disposition sert au maintien de la sécurité publique. Elle correspond au droit en vigueur (art. 13, 5<sup>e</sup> al., de la concession SSR [FF 1981 I 285]; art. 25, 3<sup>e</sup> al., de l'OER [RS 784.401]). L'obligation de diffuser sans délai et gratuitement les alarmes ainsi que des communiqués de la police (1<sup>er</sup> al., let. a) est limitée aux communications d'importance nationale. Relevons en outre, que la publication extraordinaire de lois fédérales ou d'ordonnances au moyen de la radiodiffusion (1<sup>er</sup> al., let. b) n'a lieu qu'en cas de catastrophe, d'épidémie ou autre événement semblable, qui empêchent que les textes paraissent à temps dans le Recueil des lois fédérales.

<sup>1)</sup> Voir les explications de l'article 12, 2<sup>e</sup> alinéa, avec preuves à l'appui.

<sup>2)</sup> *Imboden/Rhinow*: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5<sup>e</sup> édition, volume II, n° 131 IIIa, p. 973.

## Article 6 Contrats d'exclusivité

Le 1<sup>er</sup> alinéa a pour objectif de garantir la libre information du public. La nécessité en est établie et acceptée depuis les cas «Seelig» (ATF 80 II 26, et la critique de ce jugement par le professeur Jäggi<sup>1)</sup> et «Temps présent»<sup>2)</sup>.

Le 2<sup>e</sup> alinéa garantit, dans l'intérêt du public, la retransmission d'événements importants dans l'ensemble du pays et, le cas échéant, dans toute une région linguistique. Cela s'applique avant tout au diffuseur qui utilise un satellite de télécommunication. Ses programmes ne sont reçus que par les abonnés d'un réseau câblé. Ainsi, la réception serait exclue pour la moitié des ménages suisses, et cela, une fois de plus, dans les zones rurales peu construites. Il importe que la SSR se trouve en position de force. L'inégalité des conditions techniques de desserte et le mandat assumé par cette société plaident en faveur d'une telle solution. L'alinéa en question apporte les précisions nécessaires aux nouveaux diffuseurs également: Ceux-ci peuvent demander à temps à la SSR si elle va retransmettre un événement donné. Pratiquement, il s'ensuit que cette société et un diffuseur par satellite doivent se concerter suffisamment tôt, et que l'obligation de fournir les signaux radioélectriques existe dans tous les cas, soit en vertu du 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, soit en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa.

Le 3<sup>e</sup> alinéa autorise le Conseil fédéral à régler par voie d'ordonnance les cas analogues et de même poids politique. Le gouvernement peut donc – et c'est le cas le plus courant – adopter des prescriptions en vue de soutenir les longs métrages réalisés pour le cinéma. Cette démarche n'a pas seulement une portée économique (protection de la branche du cinéma); elle répond davantage à une préoccupation culturelle. En effet, la qualité de projection (format de l'écran, définition de l'image en couleur, non résolution des lignes TV) fait que la salle de cinéma reste l'endroit le plus approprié pour présenter des films (de qualité). Dans la mesure où le 3<sup>e</sup> alinéa délègue au Conseil fédéral la tâche de résoudre les problèmes futurs, il calme les incertitudes actuelles quant aux suites malencontreuses que pourrait avoir une concurrence désordonnée dans les médias.

## Article 7 Régime de la concession

### *1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas*

Tout diffuseur de radio-télévision qui contribue à remplir le mandat donné à l'article 55<sup>bis</sup> cst., 2<sup>e</sup> alinéa, fournit un service public. Cette constatation s'applique également à celui qui exploite un satellite et qui, se faisant, peut encourager les médias classiques à fournir des prestations à caractère public, ou encore influencer sur celles-ci. C'est la raison pour laquelle un régime de concession se justifie. Il permettra à la Confédération d'être mieux à même d'assumer la responsabilité qui lui incombe aux termes de l'article 55<sup>bis</sup> cst. Elle pourra du même coup veiller à l'utilisation optimale

<sup>1)</sup> Revue suisse de jurisprudence, 50<sup>e</sup> année (1954), p. 353 s.

<sup>2)</sup> Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 83<sup>e</sup> année (1982), p. 219 s.

de ces nouvelles techniques pour renforcer la présence de la Suisse à l'étranger ainsi que les liens avec ses ressortissants expatriés dans les régions arrosées, cela dans les limites du droit international et des relations de bon voisinage.

Le régime envisagé est absolument compatible avec la volonté de laisser se développer l'initiative privée et de l'encourager. Cette volonté doit se manifester surtout par une attitude pleine de retenue quant aux charges à imposer aux futurs diffuseurs. Eu égard aux investissements et aux frais d'exploitation relativement élevés auxquels doivent faire face les diffuseurs (surtout les diffuseurs par satellite), nous avons pensé procurer un avantage non négligeable aux entreprises, en leur conférant dans la concession un statut juridique proche de celui de propriétaire<sup>1)</sup>. En effet, les dédommagements prévus dans l'arrêté (art. 10, 2<sup>e</sup> al., et 11, 2<sup>e</sup> al.) en cas de modification, de limitation, de suspension ou de révocation de la concession se réfèrent à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de garantie de la propriété.

Etant donné les compétences que la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LOA; RS 172.010) confère au gouvernement et à l'administration, l'octroi de la concession par le *Conseil fédéral* ne se justifie que dans la mesure où cet acte revêt une portée politique. En revanche, le gouvernement doit être déchargé de tout acte administratif de routine. En l'occurrence la portée politique ne saurait être contestée, du moins pendant la phase où la Suisse fait ses débuts dans la radiodiffusion par satellite. Relevons en outre qu'aujourd'hui, il appartient au Conseil fédéral d'octroyer aux diffuseurs de radio-télévision toutes les concessions et les autorisations de procéder à des essais, à moins qu'il ne s'agisse d'activités de courte durée qui, selon l'article 6 OER, 2<sup>e</sup> alinéa, relèvent du département.

### 3<sup>e</sup> alinéa

Cet alinéa est une disposition typique du régime de la concession. Il n'exempte cependant pas l'autorité concédante d'user de son pouvoir dans les limites de l'article 4 cst., en d'autres termes, d'éviter les inégalités de traitement et l'arbitraire<sup>2)</sup>.

### Article 8 Durée et extinction

Il s'agit là d'une disposition que l'on trouve habituellement dans les chapitres consacrés aux régimes de concession.

### Article 9 Transfert économique

Comme les articles 12 à 14 l'indiquent, l'octroi d'une concession dépend dans une large mesure de l'appréciation portée sur la capacité du requérant de respecter non seulement les impératifs auxquels obéit le régime de la

<sup>1)</sup> *Nikola Corrodi*: Die Konzession im schweizerischen Verwaltungsrecht. Diss. jur., Zurich 1973, p. 35, avec références.

<sup>2)</sup> *André Grisel*: Traité de droit administratif, volume I, Neuchâtel 1984, p. 287.

concession, mais encore les dispositions de sa propre concession et de la loi en général. La concession peut être révoquée lorsque le concessionnaire (personne morale) ne remplit plus les conditions préalables à l'octroi (art. 11, 1<sup>er</sup> al., let. c). A l'évidence, il lui est donc interdit de la céder. En revanche, l'autorité peut la transférer: un transfert formel équivaut à l'abrogation du premier document, remplacé par un autre; ce transfert ne nécessite pas une autorisation spécifique de l'autorité concédante.

On parle de «transfert économique» lorsqu'une personne morale voit une part importante de son capital ou de son nombre de voix changer de mains, sans que cette personne perde son identité juridique. L'identité de la personne morale est en principe reconnue en droit administratif; le fait qu'une autorité administrative exerce à travers une personne morale une influence sur les personnes physiques qui détiennent des participations dans cette personne morale constitue une intervention reposant sur des considérations d'ordre économique, qui n'est pas prévue dans la loi. Une telle intervention est nuisible à la sécurité du droit<sup>1)</sup> et n'est licite que dans des cas exceptionnels<sup>2)</sup>. Il est certes préférable de prévoir expressément dans la loi, en la réglementant, la possibilité d'ignorer à titre extraordinaire l'identité de la personne morale.

### *1<sup>er</sup> alinéa*

Aux termes de cet alinéa, le transfert économique, total ou partiel, est subordonné à l'accord de l'autorité concédante: Si la décision relative à l'octroi de la concession se fonde sur les caractéristiques personnelles du requérant, qui pour une personne morale sont généralement déterminées avant tout par la répartition des participations détenues, il en résulte que le seul maintien de l'identité juridique de la personne morale ne suffit pas à garantir que celle-ci continue à remplir les conditions qui avaient été posées préalablement à l'octroi de la concession.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Le 2<sup>e</sup> alinéa garantit, autant que faire se peut, la sécurité du droit, en précisant qu'un transfert de plus de 20 pour cent des participations ou des droits de vote doit, dans chaque cas, être traité comme un transfert économique partiel de la concession.

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Il s'agit de garantir le maintien des conditions personnelles à l'octroi d'une concession quant à certains droits et obligations du concessionnaire.

## *Article 10* Modification

### *1<sup>er</sup> alinéa*

Une telle disposition est indispensable, afin que les autorités fédérales puis-

<sup>1)</sup> *Peter Forstmoser*: Schweizer Aktienrecht, Tome I/livraison 1, Zurich 1981, § 1, n° 100.

<sup>2)</sup> *Imboden/Rhinow*: volume I, n° 26.

sent continuer de légiférer sur les médias selon les principes énoncés à l'article 55<sup>bis</sup> cst.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Le 2<sup>e</sup> alinéa se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de garantie de la propriété, notamment pour ce qui est de l'expropriation matérielle (voir FF 1983 I 765 s.).

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, le concessionnaire peut demander que la concession soit modifiée, même dans ses éléments non contractuels, pourvu que les modifications ne rendent pas illicites l'octroi de la concession.

Comme la teneur l'indique clairement, cette modification apportée à la demande du concessionnaire doit être replacée dans le contexte de l'*octroi* d'une concession, octroi qui ne saurait être revendiqué comme un droit. Par conséquent, l'autorité compétente pour octroyer la concession doit statuer souverainement sur la demande – contrairement à la règle établie à l'article 35, 2<sup>e</sup> alinéa, qui permet le recours de droit administratif – ce qui ne restreint aucunement les droits du concessionnaire, puisque, de toute façon, il ne peut prétendre aucune modification comme un dû.

En cas de modification fondamentale et imprévue de la situation initiale (*clausula rebus sic stantibus*), le concessionnaire peut *exiger* une révision de la concession<sup>1)</sup>.

## *Article 11* Restriction, suspension et révocation

### *1<sup>er</sup> alinéa*

Contrairement à l'article 10, l'article 11 règle les atteintes indubitables aux droits conférés par la concession. Les motifs de prendre de telles mesures peuvent soit tenir au concessionnaire lui-même, responsable ou non, soit relever des intérêts supérieurs du pays.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Cette disposition souligne qu'un dédommagement n'est versé que si le concessionnaire n'est responsable ou coresponsable des circonstances justifiant la mesure.

Lorsque la mesure est prise pour répondre aux intérêts supérieurs du pays (1<sup>er</sup> al., let. d), l'indemnité est justifiée par le sacrifice particulier imposé au concessionnaire. Il n'en va pas de même dans le cas visé au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, où une indemnité ne sera versée que si la Confédération doit répondre de ce que les conditions ne sont plus remplies.

Etant donné que selon l'article 35, 2<sup>e</sup> alinéa, les décisions en matière d'indemnités sont arrêtées par le département, elles peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

<sup>1)</sup> *André Grisel*: Traité de droit administratif, volume I, Neuchâtel 1984, p. 291.

## Article 12 Objectifs

### 1<sup>er</sup> alinéa

La transmission de programmes de radio-télévision au moyen de satellites de radiodiffusion est soumise au *mandat* donné par l'article 55<sup>bis</sup> cst., 2<sup>e</sup> alinéa. C'est la raison pour laquelle l'octroi d'une concession a au premier chef pour objectif d'assurer que le diffuseur par satellite satisfait aux trois principaux éléments du mandat, c'est-à-dire «l'épanouissement culturel, la libre formation de l'opinion, le divertissement» (let. a). L'aire de réception des programmes transmis par satellite dépassant les frontières, il n'y a donc pas lieu d'exiger des diffuseurs qu'ils tiennent compte des besoins des cantons, comme le font la radio et la télévision de chacune des régions linguistiques. En contrepartie, nous avons prévu d'imposer d'autres tâches à ces diffuseurs: leurs programmes doivent servir à développer nos relations avec les Suisses vivant dans les régions étrangères arrosées (let. c) et contribuer à assurer la présence de la Suisse à l'étranger tout en renforçant la compréhension entre les peuples et en favorisant les échanges culturels internationaux (let. d). Par delà la teneur de l'article 55<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., ils doivent aussi assurer la promotion de notre culture (let. b).

En l'occurrence, on ne saurait ignorer que les attributions de canaux et les prescriptions, prévues dans le plan WARC 1977, visent une desserte *nationale*. Toutefois, il n'est pas possible techniquement de faire concorder les zones arrosées et les territoires nationaux, de sorte que le plan autorise des chevauchements lorsqu'ils sont inévitables (unavoidable spill-over). Quant aux débordements intentionnels (*intended spill-over*) en vue de transmettre au public étranger des émissions conçues pour lui, leurs bases juridiques (droit international) sont vacillantes. Ainsi, la 37<sup>e</sup> assemblée générale de l'ONU a formulé une résolution (n° 37/92 du 10 décembre 1982) visant à subordonner l'application de ce procédé à l'approbation des gouvernements des pays destinataires, tout en les rendant responsables de l'ensemble des émissions transmises par leurs satellites. Ladite résolution n'aurait pas abouti sans l'appui de la majorité des pays socialistes et du tiers monde, qui s'opposent à la création d'un marché libre de l'information par satellite. Mais les débordements intentionnels ont suscité quelques résistances en Europe occidentale également, où l'on a craint que des médias nationaux ne soient supplantés par la concurrence étrangère. Il n'est pas exclu que l'on propose par la suite l'élaboration d'une convention qui restreigne les possibilités de recourir à ce procédé<sup>1)</sup>. A l'heure actuelle, cependant, c'est la tendance inverse qui se fait jour en Europe occidentale: la Commission des Communautés européennes s'emploie à créer un marché commun de la

<sup>1)</sup> Voir *Walter Rudolf/Klaus Abmeier*: «Satellitendirektrundfunk und Informationsfreiheit», Archiv des Völkerrechts vol. 21 (1983) p. 1 ss; *Adrian Bueckling*: «Grenzüberschreitendes Direktfernsehen durch Satelliten – rechtlich gesehen», Neue Juristische Wochenschrift 1981, p. 1113 ss; *Adrian Bueckling*: «Rechtspolitische Diskriminierung bei grenzüberschreitender TV-Werbung durch Satelliten? Eine Problemübersicht», Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 31. Jahrgang (1982), p. 235 ss.

radiodiffusion par satellite<sup>1)</sup>. Le premier alinéa dispose clairement que la concession est octroyée dans les limites imposées par le droit des gens. Il est hors de question que la Suisse adopte une politique d'octroi contraire à ce droit. Les mandats de prestations se rapportant à l'étranger n'en sont pas pour autant remis en question. Il est probable que le présent arrêté survivra à WARC-77 ou qu'un droit international limité à l'Europe occidentale soit établi sous forme d'accords (cf. programme des PTT pour les années nonante). Dans le pire des cas, ces mandats seront pendant quelque temps impossibles à remplir; le Conseil fédéral pourra cependant en tenir compte sans difficultés, comme le 2<sup>e</sup> alinéa le lui permet.

### 2<sup>e</sup> alinéa

Quelques réponses à la consultation ont mis en doute la compétence du législateur de déclarer que seule une partie du mandat donné par l'article 55<sup>bis</sup> cst. est pertinente pour les concessions relatives à la radiodiffusion par satellite. On peut rétorquer que le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juin 1981 (FF 1981 II 849, en particulier 906) concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision précise:

... cette mission pouvant être accomplie par un ou plusieurs diffuseurs ...

Ce point de vue, qui laisse une marge à la diversité de l'offre et à un pluralisme d'opinions dans le domaine des médias, a aussi été soutenu par le gouvernement lors des débats devant les Chambres (BO E 1983 I p. 49 et 53). En outre, dans ses explications au citoyen il a écrit:

Les obligations énumérées s'appliquent aux programmes dans leur ensemble. En d'autres termes, la radio et la télévision ne sont pas tenues de les respecter toutes lors de chaque émission.

### Article 13 Conditions préalables à l'octroi d'une concession

L'article 13 met en relief le *soin que l'autorité concédante* doit apporter au choix d'un ou de plusieurs concessionnaires. Ce devoir de diligence est inhérent au régime de la concession et à l'objectif qu'il poursuit.

#### 1<sup>er</sup> alinéa

La lettre a vise à imposer les objectifs indiqués à l'article 12, 1<sup>er</sup> alinéa: Seuls peuvent être concessionnés les projets qui, dans le contexte général, contribuent à atteindre ces objectifs.

La constitution d'une *personne morale* (let. b) est une mesure indispensable pour assurer la continuité dans l'exploitation des entreprises de l'ordre de grandeur visé. Normalement, il y a lieu de créer une société anonyme; la

<sup>1)</sup> Voir notam. «*Fernsehen ohne Grenzen*», «Grünbuch» der EG-Kommission du 14. juin 1984 «über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel». Ce document, qui devrait servir de base à la discussion, n'a pas toujours rencontré un accueil favorable dans toutes les capitales des Etats membres des CE. Les autres pays, pour leur part, s'efforcent d'amener le Conseil de l'Europe à harmoniser la politique sur les médias, afin d'éviter un partage en deux camps de la partie occidentale du continent.

formule associative n'est admise que par égard aux titulaires actuels d'une concession, qui sont des sociétés (SSR, ACTA). L'autorité concédante peut empêcher que ne soient mises en place des structures inadéquates, cela en vertu de l'article 17, appliqué en liaison avec l'article 15, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre h. Il ressort de la consultation qu'une concession ne devrait être octroyée qu'à une personne morale sous *contrôle helvétique* (pour les détails, cf. commentaire du 2<sup>e</sup> al.). Le requérant qui, par son comportement ou par des déclarations d'intention, laisse planer de sérieux doutes sur sa volonté ou son aptitude à *observer le droit applicable* (let. c) ne saurait devenir concessionnaire. L'exigence selon laquelle le requérant doit être digne de confiance, tant sur le plan *financier* que sur celui de la *gestion d'entreprise* (let. d), vise avec les sûretés financières exigées à l'article 20 et l'assurance obligatoire (art. 21), à éviter des pertes à la Confédération et notamment aux PTT. Ainsi, le risque attaché à l'entreprise est supporté entièrement par le concessionnaire.

Des conditions fixées aux lettres b et d, il résulte que le requérant est tenu de présenter à l'autorité concédante l'état des moyens financiers et leur provenance.

### 2<sup>e</sup> alinéa

En matière de radiodiffusion par satellite également, le législateur ne peut pas éviter de se prononcer sur la participation étrangère. Il faut souligner que les capitaux étrangers peuvent être utiles, voire indispensables à la réalisation d'un projet à caractère suisse, au sens de l'arrêté. Toute disposition qui interdirait formellement l'octroi d'une concession lorsque la participation étrangère devient majorité pourrait aller à fins contraires. Elle reviendrait à écarter des Suisses du marché, du moins s'ils sont tributaires d'une concession helvétique.

Nous vous proposons d'admettre que l'on peut supposer un contrôle étranger lorsque l'on est en présence des conditions alternatives ou cumulatives suivantes:

- moins de la moitié du capital-actions, du capital social, des parts coopératives ou, le cas échéant, des bons de participation est en mains suisses;
- des citoyens suisses disposent de moins de deux tiers des voix pouvant être exprimées à l'assemblée générale ou à l'assemblée des associés.

Selon l'article 30, l'autorité de surveillance peut demander en tout temps à être informée des rapports de participation du moment; quant à l'article 15, il précise à son 2<sup>e</sup> alinéa, en particulier à la lettre a, que des dispositions à cet effet peuvent figurer dans la concession. La perte ultérieure du contrôle helvétique peut constituer une violation d'un point de la concession reposant sur l'article 15, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a, et/ou justifier une mesure selon l'article 11, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c.

Soulignons par ailleurs qu'à ces dispositions viennent s'ajouter les principes régissant l'octroi de la concession, établis à l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a.

#### Article 14 Critères de choix

L'article 14 complète l'article 12 en y apportant des précisions. En effet, si l'on n'entend pas octroyer une concession à tous les candidats qui remplissent les conditions fixées à l'article 13, il faut opérer un choix et donner la préférence à celui ou à ceux qui, à la lumière des critères énumérés ici, semblent les mieux à même de contribuer à atteindre les objectifs prévus au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 12. Il se peut néanmoins que l'un des intéressés soit en première position au regard d'une partie de ces critères, et qu'il soit en revanche moins bien placé au regard d'autres. En pareil cas, l'arrêté ne peut pas prescrire dans l'abstrait les comparaisons et les appréciations d'ensemble qui s'imposent; celles-ci restent de la compétence de l'autorité concédante. Parmi les critères énumérés à l'article 14, celui qui est visé à la lettre g joue un rôle prépondérant. En effet, cette lettre précise que selon les lettres a et c à f, la préférence ne sera pas donnée aux requérants qui auront fait les déclarations d'intention les plus prometteuses, au regard des lettres a et c à f, mais à ceux dont le projet semble ouvrir les meilleurs perspectives. Pour pouvoir contribuer à la libre formation d'opinions multiples et au rayonnement culturel de la Suisse, et faire appel à des films ou à des programmes helvétiques, *le titulaire d'une concession de radiodiffusion par satellite doit d'abord parvenir à s'imposer face à la concurrence internationale*. C'est la raison pour laquelle les engagements pris volontairement par le diffuseur et les charges qui lui sont imposées n'atteignent leur objectif que s'ils ne mettent pas en péril la compétitivité du diffuseur.

Bien entendu, les candidats qui auront déjà prouvé leurs capacités dans le secteur des médias, qui disposeront d'un appareil journalistique rôdé et d'une solide base financière seront mieux à même que d'autres de satisfaire aux critères de choix. Si l'efficacité était seule déterminante, il pourrait en résulter une extension inopportune d'un monopole journalistique, extension qui peut certes être évitée. Nous vous proposons donc de pondérer l'ensemble au moyen du critère énoncé à la lettre b. Ce correctif aura en outre l'avantage d'encourager un requérant puissant à s'assurer la participation des plus faibles, d'en faire de vrais partenaires, avec lesquels il présentera une demande de concession commune.

#### Article 15 Teneur de la concession

Le premier alinéa de l'article 15 énumère les éléments qui doivent obligatoirement figurer dans la concession. Quant au deuxième, il autorise le Conseil fédéral à y inclure d'autres dispositions lorsqu'elles sont nécessaires à l'exécution de l'arrêté.

##### *1<sup>er</sup> alinéa*

Dans le 1<sup>er</sup> alinéa, on relèvera que la concession doit donner les détails du financement et de l'organisation. La transparence quant au financement des médias électroniques est déjà un principe établi par le droit actuel. La concession de la SSR contient des dispositions à ce sujet. Même les autorisations d'essais locaux de radiodiffusion, pour lesquels les moyens financiers engagés ne sont pas du tout comparables, doivent préciser le mode de

financement de ces essais (art. 10 OER, 1<sup>er</sup> al., let. d) et peuvent imposer des charges aux diffuseurs (art. 10 OER, 2<sup>e</sup> al., let. a). Dans l'esprit de l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, du présent arrêté, l'autorité concédante, lorsqu'elle sera appelée à définir les dispositions susmentionnées de la concession, devra veiller à ce que le mode de financement et l'organisation répondent aux hautes exigences prévisibles. Le financement incombe au concessionnaire, mais la transparence de ce financement est indispensable à l'exécution de l'arrêté et à l'exercice de la surveillance par l'autorité compétente.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

La concession est le principal instrument du régime correspondant. Assujettir aux nécessités de ce régime l'adoption d'autres dispositions (2<sup>e</sup> al.) revient à limiter la liberté d'appréciation de l'autorité concédante lorsqu'elle élabore le document. Les exemples des lettres a et b permettent de rendre juridiquement contraignantes des constatations et des déclarations d'intention qui, selon les articles 12 à 14, serviront de base pour établir la concession. Quant à la lettre c, elle pourrait favoriser les relations de bon voisinage de la Suisse. Enfin la lettre d doit permettre la concurrence entre plusieurs diffuseurs.

### *Article 16* Entrée en vigueur de la concession

Cette disposition renvoie à l'article 20, selon le 1<sup>er</sup> alinéa duquel le diffuseur assume tous les risques financiers vis-à-vis des PTT en fournissant une sûreté suffisante. Elle répond aux besoins de sécurité financière tant des PTT que du diffuseur. Celui-ci peut recevoir la concession suffisamment tôt, de sorte qu'il puisse étayer ses préparatifs sur une base juridique solide. Au besoin, une ordonnance précisera à partir de quel moment les sûretés sont réputées avoir été fournies.

### *Article 17* Exigences et charges

#### *1<sup>er</sup> alinéa*

A la responsabilité du concessionnaire dans sa gestion correspondrait en principe la liberté de s'organiser comme il l'entend. Le 1<sup>er</sup> alinéa ne lui demande au fond rien d'autre. Il formule toutefois une obligation légale qui va permettre expressément à l'autorité concédante et, plus tard, éventuellement aussi à l'autorité de surveillance, d'évaluer à leur tour la pertinence de l'organisation et d'en demander la modification s'il le faut. D'ailleurs, selon l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, l'autorité concédante est chargée de vérifier si le requérant est en mesure d'appliquer la concession comme le veut l'arrêté. Enfin, les détails de l'organisation doivent figurer obligatoirement dans la concession (art. 15, 1<sup>er</sup> al., let. h).

#### *2<sup>e</sup> alinéa*

Le diffuseur doit, de facto, établir un règlement d'entreprise. Une telle obligation est un gage de transparence. Elle correspond d'ailleurs à l'obligation de la presse écrite de publier le nom de l'éditeur.

### 3<sup>e</sup> alinéa

A la faveur d'une ouverture des marchés et d'une plus ample diversification des médias, il se confirme que deux possibilités s'offrent de faire en sorte que certains de ceux-ci contribuent à remplir le mandat de prestations, notamment quant à la libre formation de l'opinion: soit la concurrence journalistique, soit une conception représentative ou pluraliste (interne) des programmes. Si cette concurrence n'est pas possible ou si elle ne peut s'exercer pleinement, la Confédération est tenue en vertu de l'article 55<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, *cst.*, d'édicter des dispositions de nature à promouvoir la représentativité des programmes. La conception des programmes destinés à la radiodiffusion par satellite paraît devoir se heurter à une âpre concurrence internationale, mais une réalisation suisse devra également faire face, par moment, à d'autres productions nationales, quand bien même elle visera aussi un public cosmopolite. Les risques qu'elle aboutisse à un monopole journalistique absolu ou partiel peut sans doute être exclu. Dès lors, nous estimons qu'il suffit d'autoriser expressément le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance (et indépendamment de sa participation aux nominations, selon l'art. 18), à exiger du concessionnaire qu'il institue un organe consultatif et représentatif pour les questions de programme.

### Article 18 Participation des autorités aux nominations

L'article 18 est une disposition particulière qui s'applique aux concessionnaires isolés. On peut supposer que certains d'entre eux, titulaires d'une concession octroyée par le Conseil fédéral, et qui émettent seuls dans une région linguistique donnée, pourraient néanmoins être en compétition journalistique avec des diffuseurs étrangers ou, dans certains secteurs, avec des diffuseurs suisses. Par ailleurs, il est probable que les programmes de radiodiffusion par satellite n'auront vraisemblablement pas l'importance de ceux de la SSR en ce qui concerne l'extension du mandat de prestations conféré par la Constitution. C'est pourquoi l'article 18 ne va pas aussi loin que l'article 9, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la *concession SSR*, aux termes desquels l'autorité concédante nomme le président central, neuf membres et quatre suppléants du comité central, la moitié des membres de la commission des programmes de Radio Suisse Internationale, ainsi que divers délégués et membres des comités régionaux; il lui appartient également d'approuver la nomination du directeur général.

### Article 19 Equipements techniques de transmission

#### 1<sup>er</sup> alinéa

La construction et l'exploitation des équipements nécessaires à la radiodiffusion par satellite tombent sous le coup de la régle de la télécommunications de la Confédération. Il appartient au législateur, dans ce domaine, de définir l'étendue du monopole des PTT, d'introduire le régime de la concession, de laisser jouer les principes de la concurrence pour certains produits et services ou – comme le prévoit l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, LCTT – de

permettre leur exclusion du monopole dans le cadre de l'application de la loi.

Théoriquement, l'arrêté pourrait contenir une disposition autorisant le Conseil fédéral à accorder, à certaines conditions, une concession à des intéressés pour construire et exploiter lesdits équipements techniques, en particulier si ces intéressés offraient des conditions de construction et d'exploitation plus avantageuses que celles des PTT. Toutefois, en pareille occurrence, les coûts qu'occasionnerait le contrôle par les PTT du respect du droit international des télécommunications, coûts qui devraient être pris en charge par le diffuseur, ne permettent guère d'adopter une telle solution. En outre, les conventions internationales incitent à laisser à cette entreprise le soin de construire et d'exploiter les équipements techniques.

Les PTT ont déjà présenté, le 14 janvier 1981, une étude relative à un système suisse de radiodiffusion par satellite. Ils remplissent actuellement le mandat que leur a confié le Conseil fédéral le 5 septembre 1984, à savoir établir un cahier des charges techniques pour un tel système et procéder ensuite à un appel d'offres. En 1985, les PTT ont présenté un *plan directeur pour les années nonante* (voir ch. 113 du présent message, avec carte à l'appui). L'entreprise sera donc en mesure de construire et d'exploiter les équipements.

Rien ne s'oppose à ce que des programmes soient transmis conformément à un accord international conclu en vertu de l'article 36 ou à une convention passée entre un diffuseur suisse et l'exploitant d'un système de satellites étranger. L'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, donne cette faculté. Toutefois, selon l'esprit des articles 19 à 21, l'utilisation d'un satellite étranger ne peut entrer en considération que si toute responsabilité de la Suisse, inhérente au droit des télécommunications et au droit de l'espace, est dégagee, sauf en ce qui concerne l'usage des fréquences attribuées à notre pays.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Cette disposition souligne que les intérêts en jeu excluent que les PTT subventionnent la radiodiffusion par satellite.

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Une réglementation qui imposerait au concessionnaire un risque non partagé sans lui assurer aucune influence sur les coûts des installations techniques de transmission ne serait pas équitable. Etant donné que la loi oblige celui-ci à coopérer avec les PTT, l'autorité concédante devrait pouvoir trancher les différends graves relatifs à la construction et à l'exploitation de ces installations.

## *Article 20* Sûretés

### *1<sup>er</sup> alinéa*

L'interdiction de subventionner le diffuseur (art. 19, 2<sup>e</sup> al.) a pour conséquence logique que celui-ci assume tout d'abord le risque de sa propre entreprise, conformément à l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa. De plus, il est exclu que

les PTT reprennent la responsabilité de l'entrepreneur conformément aux règles de l'économie de marché – ce qui pourrait être envisagé théoriquement – en leur qualité de fournisseur des installations techniques. En effet, compte tenu de l'importance des sommes à investir et des frais d'exploitation, l'intérêt de la collectivité à une gestion saine des PTT et les limites imposées à leur liberté d'entreprise par la politique tarifaire leur interdisent de prendre de tels risques.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Le 2<sup>e</sup> alinéa signifie que le Conseil fédéral est l'organe auquel il incombe d'ordonner la fourniture d'une sûreté; cette compétence est en harmonie avec la règle générale figurant à l'article 35. L'estimation du risque, nécessaire à déterminer le montant de la sûreté exigible, repose pour une large part sur les calculs et les hypothèses des PTT; elle peut cependant tenir compte également des objections émises par le diffuseur.

Selon l'article 16, la concession n'*entre en vigueur* qu'après que le diffuseur a fourni la sûreté exigée aux PTT. Elle peut toutefois être *octroyée* plus tôt, pour ne plus être retirée qu'en application de l'article 11.

### *Article 21 Assurance obligatoire*

Le principe de l'autofinancement de la radiodiffusion par satellite s'étend également à l'assurance destinée à couvrir les frais que le Confédération peut être appelée à supporter en vertu de la responsabilité civile sur le plan du droit de l'espace.

### *Article 22 Apports financiers*

#### *Remarques préliminaires sur les modes de financement*

La radiodiffusion de programmes par satellite ne peut être financée que sur une base commerciale. Aucune disposition légale n'est créée expressément en vue de permettre l'octroi de subventions fédérales. Un financement par des taxes est exclu, car les Suisses ne sauraient contribuer par leurs versements à l'utilisation gratuite à l'étranger. Mais, surtout, l'affectation future des taxes doit être appréciée dans le contexte de la loi sur la radio et la télévision.

### *1<sup>er</sup> alinéa*

L'obligation de renseigner sur les apports fournis par des tiers doit contribuer à faire connaître les moyens de pression qui pourraient être exercés sur la conception des programmes. Elle doit aussi nous aider à savoir si l'offre d'information est digne de confiance. Elle concourt en outre à l'accomplissement des tâches dévolues aux médias électroniques pour la formation d'opinions selon les règles de la démocratie.

### *2<sup>e</sup> alinéa*

Les émissions réalisées grâce à des apports financiers de tiers (parrainage) peuvent être un enrichissement qualitatif et quantitatif du programme, de nature à en accroître l'audience. Elles peuvent même représenter une pro-

motion culturelle privée (concerts, pièces de théâtre, films de long métrage, etc.). En Europe, trois pays connaissent le parrainage: l'Allemagne et l'Italie pour la radiodiffusion privée, l'Autriche pour la société nationale de radiodiffusion. Aux Etats-Unis, il est monnaie courante et se pratique à peu près sans restriction<sup>1)</sup>. En règle générale, et pour que l'émission parrainée atteigne son but, il est indispensable que le commanditaire se déclare comme tel. Il s'impose néanmoins de prescrire cette déclaration pour prévenir des exceptions. Comme l'intérêt public exige la *transparence* du parrainage, le premier alinéa demande en outre que les conditions mises à l'apport financier soient publiées.

### 3<sup>e</sup> alinéa

Les émissions bénéficiant d'un parrainage doivent enrichir le programme, mais elles ne peuvent enfreindre les dispositions sur la publicité, notamment l'obligation de séparer celle-ci du reste du programme en la désignant comme telle, sans équivoque (art. 23), ainsi que d'éventuelles limitations du temps de publicité (art. 24, 3<sup>e</sup> al.).

### 4<sup>e</sup> alinéa

La création d'un nouvel instrument coûteux dans le but d'influencer la formation des opinions en démocratie ne peut guère relever de l'intérêt public; à ce sujet, nous renvoyons aux considérations touchant la propagande politique, dans le commentaire de l'article 24, 2<sup>e</sup> alinéa.

### 5<sup>e</sup> alinéa

Des contrats de travail devront délimiter et attribuer les responsabilités journalistique et commerciale. Le 4<sup>e</sup> alinéa n'y change rien. Il vise cependant à empêcher que les règles actuelles ne soient remises en question par le parrainage.

### 6<sup>e</sup> alinéa

Cette disposition vise à contrecarrer le scepticisme professé à l'égard du parrainage, surtout parmi les journalistes. Elle permet au Conseil fédéral d'édicter des normes supplémentaires au cas où il ferait des constatations négatives.

## Article 23 Publicité

Dans l'arrêté, il va de soi que les dispositions relatives à la publicité s'inspirent des éléments communs<sup>2)</sup> figurant dans les Instructions du Conseil fédéral du 15 février 1984 pour la publicité à la télévision (FF 1984 I 369, 1985 II 1418), dans l'OER et dans la concession Télétext. Des dérogations s'imposent cependant: dans le sens d'un assouplissement au cas où, dans le cadre de la concurrence entre pays, une limitation non absolument nécessaire ne toucherait que les diffuseurs suisses, mais aussi dans le sens d'une plus grande fermeté si celle-ci s'imposait pour permettre à notre pays de

<sup>1)</sup> Léo Schürmann: *Medienrecht*, Berne 1985, § 26 VII 1, p. 246. s.

<sup>2)</sup> Léo Schürmann, loc. cit., § 26 VI 4, p. 246.

remplir ses obligations publiques internationales dans le cadre de la coopération interétatique (voir art. 36) à laquelle il tend<sup>1)</sup>.

Selon l'avis qui prévaut, l'article 23 est la pièce maîtresse indispensable du droit de la publicité applicable aux médias électroniques; dès lors, le Conseil fédéral n'a aucune latitude dans la conception de cet article.

#### *Article 24* Publicités interdites et limitation de la durée de la réclame

##### *1<sup>er</sup> alinéa*

On se réfère ici expressément aux dispositions de l'article 23 et à d'autres telles que l'article 42, lettre b, de la loi sur l'alcool (RS 680), l'article 420d de l'ordonnance sur les denrées alimentaires (RS 817.02) et l'article 13, 2<sup>e</sup> alinéa, du concordat intercantonal sur le contrôle des médicaments en liaison avec l'article 7 du règlement correspondant. En matière de publicité sur le tabac, on dispose d'une certaine latitude quant à l'harmonisation du droit fédéral avec les normes qui prévalent sur le plan international. En effet, contrairement aux Instructions pour la publicité à la télévision, l'ordonnance ci-dessus ne fait état d'aucune interdiction absolue de faire de la réclame pour le tabac, ce qui n'est pas le cas pour la publicité en faveur des boissons alcooliques et des médicaments; mieux, dans ces deux domaines, il est loisible d'établir une réglementation plus sévère que la législation sur la santé publique.

##### *2<sup>e</sup> alinéa*

L'interdiction visant la propagande religieuse ou politique dans les programmes télévisés de la SSR est précisée à l'article 9, lettre b, des instructions pour la publicité à la télévision. Elle figure aussi à l'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de l'OER (essais locaux de radiodiffusion) et à l'article 12, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la concession du 19 décembre 1983 (FF 1984 I 34) pour l'organisation Télétext SSR/ASEJ.

La réglementation de la propagande politique se heurte à un conflit d'objectifs: Nous avons d'une part le désir de ne pas accroître les moyens financiers disponibles pour poursuivre des objectifs politiques. D'autre part, nous sommes conscients que la publicité à la télévision est un podium bénéficiant d'une audience très large; elle peut de ce fait contribuer à accroître notablement la participation politique des citoyens et surtout à amplifier l'écho des partis.

Il s'imposera de traiter de ce conflit d'objectifs dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur la radio et la télévision, et d'examiner si l'interdiction ne pourrait par exemple céder la place à une limitation de la durée des émissions de propagande politique, assortie de dispositions tarifaires.

Le 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, a la même teneur que l'article 9, lettre g, des Instructions pour la publicité à la télévision.

<sup>1)</sup> Dans sa recommandation n° R (84) 3, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe demande aux Etats membres de vouer la plus grande attention aux effets nocifs que peut avoir la publicité en faveur du tabac, de l'alcool, des produits pharmaceutiques et des médicaments, et aux moyens de restreindre cette publicité ou de l'interdire.

### *3<sup>e</sup> alinéa*

Selon l'article 55<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, cst., «Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse». Pour protéger ces moyens, l'arrêté doit donc habiliter le Conseil fédéral à limiter la publicité diffusée par satellite. Il ne saurait cependant intervenir sans avoir la preuve qu'il y a effectivement mise en péril et que des restrictions touchant le seul diffuseur suisse peuvent atteindre leur objectif. Il n'est pas prouvé que les médias du pays doivent s'attendre à voir une notable part de leurs mandats publicitaires les abandonner au profit de la radiodiffusion par satellite, à audience internationale. La publicité diffusée par les médias suisses aura toujours l'avantage d'être mieux conçue en fonction d'un public-cible helvétique.

### *Article 25 Octroi de la concession*

En principe, le satellite permet de transmettre toutes sortes de programmes de radio ou de télévision, ou encore d'autres formes semblables de radiodiffusion.

Selon le 1<sup>er</sup> alinéa, la concession relative à un satellite de télécommunication «est en principe octroyée conformément aux dispositions du chapitre 2», c'est-à-dire en vertu de celles qui s'appliquent à la diffusion de programmes par un satellite de radiodiffusion.

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas autorisent le Conseil fédéral à admettre certaines dérogations pour des projets qui ne sont pas régis par le chapitre 2.

2<sup>e</sup> alinéa: Ainsi, notamment, pour des programmes complets destinés à une région du pays, le gouvernement peut, en sus des prescriptions relatives aux satellites de radiodiffusion, appliquer en tout ou partie le régime de concession valable pour de tels programmes radiodiffusés. Ce régime n'existe cependant pas encore.

3<sup>e</sup> alinéa: Par contre, pour les programmes limités quant à leur teneur et au public visé (programmes spécifiques tels que la diffusion des cours en bourse), le Conseil fédéral peut assouplir les prescriptions sur les conditions préalables à l'octroi de la concession (art. 13) et sur la participation des autorités aux nominations (art. 18).

### *Article 26 Entrée en vigueur de la concession*

L'utilisation d'un satellite de télécommunication des PTT pour transmettre des programmes de radiodiffusion n'est pas prioritaire par rapport à l'exploitation non publique auquel cet engin est destiné. Aux diffuseurs au bénéfice d'une concession, les PTT offrent des capacités disponibles, sans pour autant avoir la compétence de prendre des décisions politiques ou juridiques dans le domaine des médias.

### *Article 27 Programmes suisses*

Les articles 27 et 28 reprennent dans une large mesure la procédure définie dans l'OCTT 1.

En vertu de l'article 78, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, de cette ordonnance, la *concession d'antenne collective* autorise son titulaire à

diffuser des programmes et des prestations particulières de radiodiffusion, lesquels, sur autorisation de l'Entreprise des PTT, qui elle-même requiert l'assentiment du département, sont reçus de satellites de télécommunications.

Comme il n'y a pas lieu d'apporter un quelconque changement, l'octroi d'une autorisation reste sujet à réserve (art. 27). Cette procédure relevant des télécommunications ne s'applique pas à la retransmission de programmes diffusés par un satellite de radiodiffusion. Elle est en effet régie par l'article 78, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, OCTT 1.

Les mêmes règles sont applicables à la retransmission sans fil par l'intermédiaire d'une station relais; celle-ci requiert aujourd'hui une *concession pour émetteur de radiodiffusion*. Aux termes de l'article 19 OCTT 1, les PTT peuvent refuser ces deux genres de concession (voir commentaire de l'art. 28).

#### Article 28 Programmes étrangers

Dans son rapport de gestion de 1984, le Conseil fédéral a fait connaître (p. 323) les principes régissant – en vertu de l'article 78, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, OCTT 1 – l'octroi d'une autorisation de retransmettre des programmes distribués par un satellite de télécommunication:

S'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur le droit non écrit de la libre information, le DFTCE a donné son approbation de principe à la retransmission par le réseau câblé helvétique; il a néanmoins posé certaines conditions:

Le programme ne doit pas menacer l'existence de médias suisses. La publicité ne peut être contraire aux principes essentiels auxquels elle est soumise dans notre pays. L'ordre public ne saurait être troublé par les émissions. Le programme d'un diffuseur suisse, émis par satellite, doit pouvoir être capté dans des conditions semblables dans le pays partenaire (réciprocité).

Ces conditions expliquent l'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, OCTT 1, aux termes duquel il est possible de refuser des concessions en général et, par conséquent, celles qui portent sur des antennes collectives et des émetteurs de radiodiffusion,

... lorsque de sérieux motifs font présumer que les installations de télécommunication seront exploitées à une fin

- a. Illicite;
- b. Contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, ou
- c. Nuisible aux intérêts supérieurs du pays, de l'Entreprise des PTT ou de la radiodiffusion.

Pour l'essentiel, il faut les reprendre sans changement dans l'arrêté, conformément à la décision de principe du Conseil fédéral, selon laquelle on attendra si possible la loi sur la radio et la télévision pour procéder à des modifications matérielles touchant la politique des médias. Simplement, la lettre d du 2<sup>e</sup> alinéa, se réfère à l'article 4 et non à l'ordre public. On a par

ailleurs ajouté à cet alinéa une lettre b qui contribuera à empêcher que le présent arrêté ne soit éludé.

Le législateur sera appelé à dire si la retransmission de programmes étrangers distribués par un satellite de radiodiffusion doit être autorisée aux mêmes conditions que celles qui prévalent pour les satellites de télécommunication. Il n'aura guère à tenir compte d'une pratique en la matière, puisque les PTT n'ont encore jamais eu à examiner si un programme transmis par un satellite de radiodiffusion répondait à l'un ou l'autre des critères justifiant le refus d'une concession d'antenne collective selon l'article 19 OCTT 1. En effet, de tels programmes n'ont jamais été transmis à ce jour. L'entreprise a en revanche interdit, en application de l'article 78, 3<sup>e</sup> alinéa, OCTT 1, la retransmission de programmes provenant d'émetteurs radio étrangers, lorsque ceux-ci arrosent la Suisse au mépris de l'OER et du droit international des télécommunications. Parmi les raisons invoquées à l'appui de cette décision figurait l'intérêt du pays à protéger sa réglementation sur les médias et la publicité.

Lors de la préparation de l'arrêté qui vous est soumis, le Conseil fédéral a également examiné une réglementation selon laquelle ce ne serait pas la différenciation entre un diffuseur suisse et un diffuseur étranger qui serait déterminante, mais celle qui est faite entre les types de satellites. Partant, il serait possible, sans autorisation, de reprendre des programmes étrangers destinés à la radiodiffusion par satellite. Plaide en faveur de cette réglementation, la mise sur pied d'égalité de tous les émetteurs étrangers de radiodiffusion, nonobstant le fait que les programmes soient transmis par des installations terrestres ou un satellite. Il en va de même de la réception au moyen d'un réseau câblé, puisqu'elle est pour une bonne part assimilée au captage au moyen d'antennes. Une telle solution présenterait aussi des avantages du point de vue de la liberté d'information. L'article 10, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Convention européenne des droits de l'homme admet toutefois des restrictions. Par souci de traiter de la même manière tous les satellites étrangers et de protéger les médias suisses, le Conseil fédéral a choisi la réglementation exposée ci-dessus.

## *Article 29* Surveillance

### *1<sup>er</sup> alinéa*

A l'article 25 de la concession SSR, à l'article 32, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'OER, à l'article 21, 1<sup>er</sup> alinéa, de la concession ACTA et à l'article 15, 1<sup>er</sup> alinéa, de la concession Télétext, le département est désigné comme étant l'autorité de surveillance. Cette réglementation est donc reprise à l'alinéa premier. En vertu de l'article 35, 2<sup>e</sup> alinéa, le département est également compétent pour révoquer, suspendre et modifier des décisions accordant des avantages ainsi que pour fixer d'éventuelles indemnités, de sorte que les prononcés du département peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

## 2<sup>e</sup> alinéa

En vertu de la réglementation en vigueur pour les médias électroniques, l'autorité de surveillance ne peut ordonner de sa propre initiative des mesures touchant à la teneur des programmes et des services que si les émissions «compromettent la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel ou les relations internationales de la Suisse» (art. 2, 1<sup>er</sup> al., de l'AF du 7 octobre 1984 sur l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision; RS 784.45). Dans les autres cas, elle peut engager une procédure devant ladite autorité.

### Article 30 Obligation de renseigner et de faire rapport

Selon l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA; RS 172.021),

- les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits:
- Dans une procédure administrative qu'elles introduisent elles-mêmes;
  - Dans une procédure, en tant qu'elles y prennent des conclusions indépendantes;
  - En tant qu'une autre loi fédérale leur impose une obligation plus étendue de renseigner ou de révéler.

L'article 30 crée une telle obligation de renseigner en vertu «d'une autre loi fédérale». Cette obligation est indispensable à l'exercice de la fonction de surveillance. L'article 32, 2<sup>e</sup> alinéa, OER impose déjà une obligation de renseigner; l'arrêté va au-delà du champ d'application de l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, LPA, en ce sens que l'obligation vaut également pour les concessionnaires et rediffuseurs qui ne sont pas parties au sens de l'article 6 de cette loi.

## 2<sup>e</sup> alinéa

La présentation d'un rapport périodique est un mode d'information qui requiert une base légale expresse, parce qu'elle constitue une prestation particulière exigée du concessionnaire et du rediffuseur.

### Article 31 Recours

Conformément à l'article 16 de l'arrêté fédéral sur l'autorité indépendante d'examen des plaintes, les réclamations visant les émissions d'un diffuseur local sont traitées par cette autorité «si l'organe compétent de ce dernier s'est prononcé à ce sujet». Cette disposition émane de la commission du Conseil des Etats qui, selon les dires du rapporteur (BO E 1982 IV p. 465), l'a souhaitée pour décharger l'autorité générale d'examen des plaintes instituée par la loi.

Les concessionnaires dont les programmes ne font pas craindre des réclamations telles qu'elles entraînent une surcharge pour l'autorité de plainte n'ont pas été contraints de se doter d'un organisme propre (voir concessions ACTA et Télétex). Etant donné la très grande diversité des programmes et des formes semblables de radiodiffusion qui se prêtent en particulier à une

transmission par satellite de télécommunication, il est indiqué que le Conseil fédéral puisse continuer de décider quels diffuseurs peuvent se passer d'un propre organe d'examen des plaintes. L'article 37 de l'arrêté modifie l'article 16 de celui qui régit l'autorité indépendante d'examen des plaintes; ce dernier est désormais applicable à tous les diffuseurs ayant un organe compétent.

### *Articles 32 à 34* Sanctions

Le comportement illicite du concessionnaire est habituellement sanctionné par la menace de révocation de la concession, la révocation elle-même<sup>1)</sup>, ainsi que par la menace de limiter ou de suspendre la concession, puis par la décision de le faire (art. 11). Ces instruments peuvent être inadéquats pour des infractions isolées, qu'il est préférable de sanctionner par des amendes (droit administratif). Cette sanction peut également frapper un diffuseur distinct du concessionnaire. Les articles 32 à 34 permettent une démarche plus nuancée pour garantir le respect de la concession et de l'ordre juridique: Les infractions isolées entraîneront une amende, répétée s'il le faut. Si elles se multiplient au point de devenir monnaie courante, il y aura mise en demeure et éventuellement application des mesures selon l'article 11.

Le *principe constitutionnel de la légalité* exige que toute disposition pénale définisse soigneusement et précisément le caractère répréhensible d'un acte<sup>2)</sup>. Il y a lieu notamment de déterminer clairement les contrevenants et les éléments constitutifs des infractions. Un autre principe constitutionnel – celui de la *proportionnalité* – exige que la sanction soit proportionnée à la gravité objective de l'infraction.

Nous vous proposons une réglementation qui allie des normes particulières, applicables seulement aux infractions les plus graves et une disposition générale sanctionnant l'insubordination; cette réglementation n'a rien d'inhabituel. On la retrouve en effet aux articles 39 à 43 LCTT et aux articles 21 à 22a de la loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma (RS 443.1). Pour apprécier l'opportunité des *amendes proposées*, on se référera à l'article 58 du code pénal (RS 311.0), aux termes duquel «les objectifs et valeurs qui sont le produit d'une infraction» peuvent être *confisqués*.

Au sujet de l'article 34, il y a lieu d'observer que seul le juge pénal est compétent pour juger les infractions au CP et au CPM dont il est question à l'article 32, 2<sup>e</sup> alinéa.

### *Article 35* Exécution

#### *2<sup>e</sup> alinéa*

Si ces décisions étaient arrêtées par le Conseil fédéral, elles ne pourraient pas, selon l'article 98, lettre a, OJ être attaquées par un recours de droit administratif. Celui-ci est en revanche admis contre les décisions du départ-

<sup>1)</sup> *Grisel*: Traité de droit administratif, vol. 1, p. 293.

<sup>2)</sup> *Hans Schultz*: Einführung in den allgemeinen Teil des Strafrechts, vol. 1, p. 52.

tement et, en particulier, aussi contre celles qui fixent les modalités d'indemnisation.

#### *Article 36* Coopération internationale

A la page 323 du rapport de gestion de 1984, le Conseil fédéral qualifie la radiodiffusion par satellite comme étant

l'exemple frappant d'un développement qui se traduit pas l'internationalisation des programmes. La télévision subit les mêmes mutations que celles qui affectent la presse écrite et la radio depuis des années. Plus on va de l'avant, plus les systèmes nationaux s'influencent les uns les autres. On peut admettre que cette évolution est assez positive. Un vaste échange d'informations et de connaissances entre peuples voisins peut contribuer à leur meilleure entente. Mais il en résulte aussi des problèmes. En effet, à quoi bon interdire la publicité pour les boissons alcooliques, les médicaments et le tabac si les programmes étrangers captés chez nous ignorent ces restrictions? Il faudra donc redoubler d'efforts pour parvenir à une réglementation minimale sur le plan européen; de même, l'influence étrangère devra être prise en considération dans les nouvelles normes nationales.

Lorsque le législateur accorde au seul Conseil fédéral la compétence de réglementer une matière sur le *plan national*, on doit se demander dans chaque cas si cette compétence l'habilite aussi à passer des accords internationaux dans cette matière<sup>1)</sup>. S'agissant de la radiodiffusion par satellite, les conventions internationales joueront vraisemblablement un rôle important, de sorte qu'il n'est pas inutile – pour clarifier la situation juridique – d'octroyer expressément une telle compétence au Conseil fédéral.

#### *Article 37* Modification du droit en vigueur

Voir les explications relatives à l'article 31.

#### *Article 38* Dispositions transitoires

Les concessionnaires sont protégés par des dispositions constitutionnelles analogues à celles qui garantissent la propriété<sup>2)</sup>; le législateur doit s'y conformer. L'article 38 n'a de portée matérielle que pour la concession ACTA, car les détenteurs d'autorisations selon l'article 78, 1<sup>er</sup> alinéa, OCTT 1 ne bénéficient pas de cette protection.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

#### **31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes**

La Confédération prend à sa charge les frais résultant du surplus de travail occasionné par l'examen des demandes de concession et par la surveillance. Comme il s'agit de montants relativement modiques et qu'en outre les

<sup>1)</sup> Jurisprudence administrative des autorités de la Confédération 42 (1978) III n° 76, p. 357).

<sup>2)</sup> Voir les explications relatives à l'article 7, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas.

concessionnaires devraient bénéficier du même traitement que la SSR, nous renonçons à prévoir des émoluments spéciaux pour les activités susmentionnées. Pour les mêmes raisons, nous n'envisageons pas pour l'instant de faire payer l'octroi de la concession. La loi sur la radio et la télévision réglerait toutes ces questions. S'il accorde des concessions pour la télévision par satellite, le Conseil fédéral y précisera que des prescriptions légales ultérieures sur les émoluments et les taxes de concession s'appliqueront aussi aux concessionnaires au sens de l'arrêté.

L'application de l'arrêté n'aura aucune conséquence financière pour les cantons et les communes. Le coût de la surveillance est estimé à une centaine de milliers de francs par année.

## **32 Effets sur l'état du personnel**

Le service de la radio et de la télévision du DFTCE préparera l'examen des demandes ainsi que l'octroi des concessions. Par ailleurs, il devra exercer les fonctions d'observation et de contrôle qui permettent au Conseil fédéral, c'est-à-dire au département, d'exercer la surveillance. Simultanément, il devra appliquer au nom du département les mesures qu'exige la surveillance. Or, le service est déjà occupé à la limite de ses capacités par ses tâches actuelles, en particulier en raison des essais locaux de radiodiffusion selon l'OER. Il faut donc prévoir de le doter d'un poste supplémentaire.

## **4 Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Ce projet n'a pas été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153). Il ne pouvait pas l'être, puisque l'acceptation de l'article 55<sup>bis</sup> est. par le peuple et les cantons, le 2 décembre 1984, était la condition préalable à l'activité du législateur. Toutefois, le Conseil fédéral a laissé entendre assez tôt qu'il présenterait un projet d'arrêté au Parlement si l'article constitutionnel était accepté.

## **5 Constitutionnalité**

L'arrêté repose sur le nouvel article relatif à la radio-télévision (art. 55<sup>bis</sup> est.). Dans la mesure où il règle des questions relevant des télécommunications, il se fonde sur l'article 36, 1<sup>er</sup> alinéa, est. La législation reposant sur la constitution doit par ailleurs respecter les principes découlant de l'article 4 est. notamment (égalité devant la loi, interdiction de l'arbitraire, proportionnalité des réglementations), et prendre en compte les *droits fondamentaux* touchés ainsi que les éventuelles *normes attributives de compétence* qui visent des matières ayant un rapport avec l'acte législatif à édicter. Le projet d'arrêté ne fait aucune discrimination qui contreviendrait à l'article 4 est. Dans le commentaire des dispositions, nous avons démontré leur proportionnalité en soulignant l'attitude volontairement modérée dont nous

avons fait preuve quant aux charges imposées aux concessionnaires, cela pour tenir compte des difficultés de démarrage et des problèmes d'exploitation auxquels ils se heurteront. Parmi les droits fondamentaux, la liberté d'opinion est particulièrement sauvegardée grâce aux principes de l'indépendance de la radio-télévision et de l'autonomie dans la conception des programmes, qui figurent à l'article 55<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, cst., et qui ont été pris en considération dans l'arrêt. Les dispositions sur le dédommagement en cas de perte fortuite des droits du concessionnaire (art. 10 et 11) répondent au principe de la garantie de la propriété. Parmi les normes attributives de compétence, nous trouvons non seulement le mandat de prestations donné à la radio-télévision (art. 55<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., cst.), et à l'exécution duquel le diffuseur utilisant un satellite de radiodiffusion doit contribuer de maintes façons (art. 12) – mais encore l'article 31<sup>quinquies</sup> cst. (article conjoncturel), dont le 1<sup>er</sup> alinéa impose à la Confédération de prendre des mesures pour stimuler l'innovation.

30465

# Arrêté fédéral sur la radiodiffusion par satellite

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu les articles 36 et 55<sup>bis</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1985<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## **Chapitre premier: Dispositions générales**

### **Section 1: Champ d'application et définitions**

#### **Article premier** Champ d'application

Le présent arrêté règle

- a. La diffusion par satellite des programmes de la radio et de la télévision ainsi que des formes semblables des radiodiffusion;
- b. La reprise des programmes de la radio et de la télévision ainsi que des formes semblables de radiodiffusion transmis par satellite.

#### **Art. 2** Définitions

Au sens du présent arrêté, on entend par:

*Diffuseur:* Quiconque crée ou compose des programmes, puis en assure la transmission.

*Reprise:* Le captage de programmes et leur retransmission simultanée, intégrale et sans aucune modification, au moyen d'antennes collectives et d'installations émettrices.

### **Section 2: Teneur des programmes et obligations des diffuseurs**

#### **Art. 3** Principes applicables à l'information

<sup>1</sup> Les programmes relateront les événements avec fidélité.

<sup>2</sup> Les faits, notamment, doivent être présentés avec véracité; comme les commentaires, leur relation sera régie par la loyauté journalistique.

<sup>3</sup> Les opinions personnelles doivent être reconnaissables en tant que telles.

<sup>4</sup> La diversité des points de vue sera reflétée équitablement.

<sup>1)</sup> FF 1986 I 421

**Art. 4 Emissions illicites**

Sont illicites les émissions qui sont de nature à mettre en péril la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel ainsi que la moralité publique, ou qui ont un effet abrutissant.

**Art. 5 Diffusions obligatoires**

<sup>1</sup> Le diffuseur est tenu

- a. De diffuser sans délai les alarmes émanant des autorités et les communiqués urgents de la police, destinés à sauvegarder d'importants intérêts nationaux;
- b. De porter à la connaissance du public les actes législatifs soumis à la publication extraordinaire en vertu de l'article 6 de la loi fédérale relative à la force obligatoire<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> L'autorité qui a ordonné de telles communications en assume la responsabilité.

**Art. 6 Contrats d'exclusivité**

<sup>1</sup> Le diffuseur qui passe avec des tiers des contrats en vue de la retransmission exclusive, dans ses programmes, d'événements publics doit

- a. Soit tolérer l'admission d'autres diffuseurs et moyens de communication qui veulent couvrir l'événement,
- b. Soit offrir au libre choix d'autres diffuseurs, à des conditions équitables, des parties de sa retransmission.

<sup>2</sup> Lorsqu'un diffuseur passe un contrat d'exclusivité pour la retransmission d'événements publics intéressant l'ensemble du pays, il est tenu de mettre à la disposition de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), à des conditions équitables, la retransmission intégrale.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut restreindre ou interdire d'autres types de contrats d'exclusivité ou de pratiques commerciales qui entraveraient sensiblement dans leur activité certains diffuseurs ou d'autres moyens de communication.

**Section 3: Concession; généralités**

**Art. 7 Régime de la concession**

<sup>1</sup> La diffusion de programmes de radio-télévision ainsi que de formes semblables d'émissions par un satellite de radiodiffusion est soumise à une concession spécifique du Conseil fédéral.

<sup>1)</sup> RS 170.513.1

<sup>2</sup> La diffusion de programmes de radio et de télévision ainsi que de formes semblables d'émissions par un satellite de télécommunication est soumise à une concession spécifique du Conseil fédéral.

<sup>3</sup> Nul ne peut prétendre avoir droit à une concession.

### **Art. 8** Durée et extinction

<sup>1</sup> La concession est octroyée pour une durée limitée.

<sup>2</sup> Elle expire lorsque le concessionnaire y renonce, qu'elle est révoquée selon l'article 11 ou que sa validité est échuë.

### **Art. 9** Transfert économique

<sup>1</sup> Le transfert économique, total ou partiel, de la concession à un tiers n'est possible qu'avec l'accord de l'autorité concédante; celui-ci est donné lorsque le tiers remplit les conditions préalables à l'octroi de la concession.

<sup>2</sup> Est considérée comme transfert économique partiel la reprise

a. D'une partie du capital-actions, du capital social, des parts coopératives ou, le cas échéant, des bons de participation, ou

b. D'un certain nombre de voix,

par des partenaires autres ou nouveaux, lorsqu'après cette reprise l'autorité concédante n'a plus la certitude que les conditions préalables à l'octroi de la concession sont remplies. C'est particulièrement le cas quand plus de 20 pour cent du capital-actions, du capital social, des parts coopératives ou, le cas échéant, des bons de participation ou des voix sont transférés.

<sup>3</sup> Si seuls quelques droits et obligations doivent être transférés à un tiers, les conventions passées à ce sujet seront approuvées par l'autorité concédante.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral fixe les obligations d'annoncer imposées au concessionnaire.

### **Art. 10** Modification

<sup>1</sup> Lorsque la situation de fait ou de droit a évolué et qu'il importe de modifier la concession, afin de sauvegarder des intérêts publics importants, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (ci-après le département) peut changer certaines dispositions de la concession avant l'expiration de sa validité.

<sup>2</sup> Le concessionnaire a droit à un plein dédommagement, dans les limites de la garantie constitutionnelle de la propriété.

<sup>3</sup> A la demande du concessionnaire, le Conseil fédéral peut modifier certaines dispositions de la concession avant l'expiration de sa validité, lorsque le changement requis satisfait aux conditions préalables à l'octroi de la concession.



**Art. 11** Restriction, suspension et révocation

- <sup>1</sup> La concession peut être restreinte, suspendue ou révoquée lorsque
- a. Son titulaire l'a obtenue en donnant des indications incomplètes ou erronées;
  - b. Son titulaire a contrevenu de façon grave ou répétée au présent arrêté, à ses prescriptions d'exécution ou aux dispositions de la concession;
  - c. Les conditions préalables à l'octroi ne sont plus remplies;
  - d. Les intérêts supérieurs du pays l'exigent;
  - e. Le concessionnaire n'a pas mis l'installation en service une année après que les équipements techniques ont été réalisés.
- <sup>2</sup> Le concessionnaire a droit à un plein dédommagement, dans les limites de la garantie constitutionnelle de la propriété
- a. Dans le cas visé au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, en tant que la Confédération doit répondre de ce que les conditions ne sont plus remplies;
  - b. Dans le cas visé au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, en tant que le concessionnaire n'est pas responsable ou coresponsable des circonstances à l'origine de la décision.

**Chapitre 2:**

**Diffusion de programmes par un satellite de radiodiffusion**

**Section 1: Objectifs**

**Art. 12**

- <sup>1</sup> La diffusion de programmes de radio-télévision par des satellites de radiodiffusion doit contribuer à:
- a. Permettre l'épanouissement culturel, la libre formation de l'opinion et le divertissement des auditeurs et spectateurs;
  - b. Promouvoir la vie culturelle helvétique;
  - c. Favoriser les relations avec les Suisses vivant dans les régions étrangères arrosées;
  - d. Assurer la présence de notre pays à l'étranger, renforcer la compréhension entre les peuples et favoriser les échanges culturels internationaux.
- <sup>2</sup> Dans les limites de la concession, les divers programmes peuvent ne viser qu'une partie de ces objectifs.

**Section 2: Concession**

**Art. 13** Conditions préalables à l'octroi d'une concession

- <sup>1</sup> La concession peut être octroyée si
- a. Le projet contribue à atteindre les objectifs indiqués à l'article 12;

- b. Le requérant est une personne morale qui a son siège en Suisse et qui est sous contrôle helvétique au sens du 2<sup>e</sup> alinéa;
  - c. Le requérant offre toute garantie qu'il respectera le droit applicable, en particulier le présent arrêté et la concession;
  - d. Le requérant démontre qu'il est en mesure de financer les investissements nécessaires ainsi que l'exploitation pendant la durée de la concession.
- <sup>2</sup> On peut admettre qu'il y a contrôle étranger lorsque
- a. Moins de la moitié du capital-actions, du capital social, des parts coopératives ou, le cas échéant, des bons de participation est en mains suisses;
  - b. Des citoyens suisses disposent de moins de deux tiers des voix pouvant être exprimées à l'assemblée générale ou à l'assemblée des associés.

#### Art. 14 Critères de choix

Lorsque plusieurs requérants remplissent les conditions préalables à l'octroi d'une concession, le Conseil fédéral donne la préférence à ceux qui:

- a. Envisagent dans une plus large mesure que les autres de contribuer sous des formes multiples à la libre formation des opinions et au rayonnement culturel de la Suisse;
- b. Parce qu'ils exercent des activités et détiennent des participations dans les domaines autres que la radiodiffusion par satellite acquerront une plus faible position sur le plan journalistique;
- c. Prévoient des émissions dans plusieurs langues officielles, voire dans toutes;
- d. Centrent plus nettement que les autres leurs programmes sur le contexte suisse;
- e. Aurent leurs équipements de production en Suisse ou entendent diffuser une part relativement large d'émissions produites dans le pays;
- f. S'engagent à reprendre assez souvent des films et des programmes helvétiques;
- g. Aurent le mieux établi les perspectives de réalisation de leurs projets tels qu'ils ressortent des lettres a et c à g.

#### Art. 15 Teneur de la concession

<sup>1</sup> La concession désigne ou fixe:

- a. Son titulaire;
- b. Son objet et sa durée;
- c. Le canal ou les canaux de transmission;
- d. La zone de réception;
- e. Le position orbitale;
- f. La nature du programme ou de la forme semblable de radiodiffusion ainsi que leurs heures de diffusion;

- g. Les détails du financement;
- h. Les détails de l'organisation;
- i. L'obligation d'exploiter et la date de mise en service;
- k. Les charges liées aux engagements internationaux contractés par la Suisse.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut introduire dans la concession d'autres dispositions lorsqu'elles sont nécessaires à l'exécution du présent arrêté, en particulier pour atteindre les objectifs indiqués à l'article 12; elles pourront fixer notamment

- a. La participation d'étrangers aux effectifs et aux capitaux ainsi que le nombre de voix d'étrangers pouvant être exprimées à l'assemblée générale ou à l'assemblée des associés;
- b. La mesure dans laquelle le diffuseur doit prendre en considération et promouvoir la culture suisse dans ses programmes, compte tenu de sa dépendance du marché;
- c. La mesure dans laquelle les normes juridiques étrangères doivent être respectées dans la zone de captage;
- d. Les limites de la collaboration entre les diffuseurs dans le domaine des programmes.

#### **Art. 16** Entrée en vigueur de la concession

La concession entre en vigueur dès que le diffuseur a fourni aux PTT les sûretés exigées à l'article 20.

### **Section 3: Organisation**

#### **Art. 17** Exigences et charges

<sup>1</sup> Par une organisation appropriée, le concessionnaire doit faire en sorte que le présent arrêté, ses dispositions d'exécution et la concession soient respectés.

<sup>2</sup> Il établit un règlement qui fixe la répartition des tâches et des responsabilités.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut exiger d'un concessionnaire qu'il crée un organe consultatif et représentatif pour les questions relevant du programme.

#### **Art. 18** Participation des autorités aux nominations

<sup>1</sup> Si le Conseil fédéral octroie une seule concession ou s'il se limite à une concession par région linguistique, la nomination du conseil d'administration et d'éventuels organes dirigeants est soumise à son approbation.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut déléguer au département les attributions qui lui sont conférées par le 1<sup>er</sup> alinéa.

## **Section 4:**

### **Equipements techniques de transmission; assurance obligatoire**

#### **Art. 19 Equipements techniques de transmission**

<sup>1</sup> Pour autant que le concessionnaire n'utilise pas un satellite étranger, les PTT édifient et exploitent les équipements techniques de transmission après l'avoir consulté, puis les mettent à la disposition du diffuseur sous forme d'abonnement.

<sup>2</sup> Le diffuseur indemnise les PTT de leurs coûts d'exploitation et de leurs frais financiers.

<sup>3</sup> Dans les limites des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, les modalités relatives à la technique de transmission ainsi qu'à l'indemnisation des frais peuvent être réglées dans la concession; les PTT doivent au préalable être consultés. Ils sont tenus de se conformer à cette réglementation.

#### **Art. 20 Sûretés**

<sup>1</sup> Le diffuseur doit fournir aux PTT une sûreté qui couvre en tout temps le risque financier qu'ils assument.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant de la sûreté prévue au 1<sup>er</sup> alinéa et règle les détails.

#### **Art. 21 Assurance obligatoire**

Le concessionnaire est tenu de conclure une assurance ou un contrat analogue pour couvrir les frais que la Confédération peut être appelée à supporter en vertu de sa responsabilité sur le plan du droit de l'espace. Le montant assuré est fixé par le département.

## **Section 5: Financement**

#### **Art. 22 Apports financiers**

<sup>1</sup> Sur demande, le diffuseur doit renseigner sur les apports fournis par des tiers.

<sup>2</sup> Lorsqu'une émission ou une série d'émissions est financée en tout ou partie par des apports de tiers, le nom du donateur et les éventuelles conditions qu'il a posées quant à la teneur de l'émission doivent être indiqués au début et à la fin de celle-ci.

<sup>3</sup> Dans de telles émissions, il est interdit de diffuser de la publicité ainsi que des déclarations sur des marchandises et des services, à la vente desquels le donateur est intéressé financièrement.

<sup>4</sup> Les émissions et séries d'émissions se rapportant à l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, cantonal et communal ne peuvent être financées par des apports de tiers.

<sup>5</sup> Le diffuseur publie un règlement sur les émissions et séries d'émissions qui sont financées en tout ou partie par des apports de tiers; il le soumet à l'approbation de l'autorité de surveillance.

<sup>6</sup> Le Conseil fédéral peut édicter d'autres dispositions sur les apports de tiers, dans la mesure où l'application du présent arrêté l'exige.

### **Art. 23 Publicité**

<sup>1</sup> Les émissions publicitaires doivent être distinctes des autres et clairement identifiées comme telles.

<sup>2</sup> Il est interdit de rompre l'unité d'une émission par de la publicité. S'il s'agit de la retransmission d'une manifestation avec des interruptions, la publicité est autorisée pendant celles-ci.

<sup>3</sup> Les professionnels du programme engagés à temps complet par le diffuseur n'ont pas le droit de prêter leur concours à la publicité.

<sup>4</sup> L'article 4 est applicable.

### **Art. 24 Publicités interdites et limitation de la durée de la réclame**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral interdit la publicité qui ne répond pas aux impératifs de la santé publique; il tient compte des dispositions excluant la réclame pour l'alcool, le tabac et les médicaments.

<sup>2</sup> Sont illicites:

- a. La propagande politique et religieuse;
- b. Les émissions publicitaires qui exploitent la crédulité naturelle des enfants ou le manque d'expérience des adolescents, ou qui abusent de leur besoin d'affection.

<sup>3</sup> Pour préserver les ressources vitales de la presse, de la Société suisse de radiodiffusion et télévision ainsi que des diffuseurs locaux, le Conseil fédéral peut limiter les temps de la publicité transmise par satellite et en exclure certains produits ou services. En l'occurrence, il place sur pied d'égalité les annonceurs suisses et étrangers.

## **Chapitre 3: Diffusion de programmes par un satellite de télécommunication**

### **Art. 25 Octroi de la concession**

<sup>1</sup> La concession relative à un satellite de télécommunication est en principe octroyée conformément aux dispositions du chapitre 2. Il n'est pas tenu compte des articles 19 à 21.

<sup>2</sup> Pour des programmes destinés à une région du pays, le Conseil fédéral peut appliquer en outre certaines dispositions d'un régime de concession spécifique.

<sup>3</sup> S'agissant de programmes limités quant à leur teneur et au public visé, le Conseil fédéral peut assouplir les conditions préalables à l'octroi de la concession (art. 13) ainsi que la participation des autorités aux nominations (art. 18).

#### **Art. 26** Entrée en vigueur de la concession

La concession entre en vigueur après que le département a approuvé la convention passée entre les PTT et le concessionnaire au sujet de l'utilisation du satellite de télécommunication.

### **Chapitre 4: Reprise de programmes diffusés par satellite**

#### **Art. 27** Programmes suisses

Le titulaire d'une concession d'antenne collective ou d'émission de radiodiffusion des PTT peut reprendre des programmes transmis par satellite en vertu d'une concession suisse. Réserve est faite des autorisations octroyées par les PTT en application du droit suisse et international des télécommunications.

#### **Art. 28** Programmes étrangers

<sup>1</sup> Une autorisation du département est nécessaire pour retransmettre des programmes diffusés par satellite en vertu d'une concession étrangère.

<sup>2</sup> L'autorisation est octroyée lorsque l'intérêt supérieur du pays ne s'y oppose pas et que

- a. Les PTT constatent que les exigences du droit suisse et international des télécommunications sont remplies;
- b. Les programmes respectent les principales dispositions suisses sur la publicité radiodiffusée;
- c. Les programmes ne contreviennent pas à l'article 4 du présent arrêté et
- d. Qu'un programme conçu pour la Suisse ne sera pas diffusé à l'étranger pour contourner le présent arrêté.

<sup>3</sup> Le département peut refuser une autorisation lorsqu'un Etat dont le régime de concession permet un programme n'accepte pas sur son territoire la reprise de programmes diffusés en vertu d'une concession suisse.

## Chapitre 5: Surveillance, recours et sanctions

### Art. 29 Surveillance

<sup>1</sup> Le département exerce la surveillance.

<sup>2</sup> Lorsque l'autorité de surveillance estime qu'un diffuseur a violé les articles 3 et 4 ou des dispositions de la concession relatives au programme, elle en appelle à l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, sauf si les conditions prévues à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1983<sup>1)</sup> sur cette autorité de plainte sont remplies.

### Art. 30 Obligation de renseigner et de faire rapport

<sup>1</sup> Le département peut exiger d'un concessionnaire et d'un rediffuseur qu'ils fournissent tous les renseignements et documents nécessaires à l'exercice de la surveillance.

<sup>2</sup> Il établit des directives sur les rapports que le concessionnaire et le rediffuseur doivent présenter périodiquement.

### Art. 31 Recours

<sup>1</sup> En règle générale, le concessionnaire institue un organe chargé de traiter des plaintes du public contre des émissions diffusées; le Conseil fédéral peut le dispenser de cette obligation si l'on est en droit d'admettre qu'il n'en résultera pas un surcroît de travail pour l'autorité indépendante d'examen des plaintes.

<sup>2</sup> Les décisions de cet organe peuvent faire l'objet d'un recours devant ladite autorité, conformément à l'arrêté fédéral du 7 octobre 1983<sup>1)</sup> sur l'autorité de plainte.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 20 de l'arrêté ci-dessus, le diffuseur est tenu d'enregistrer ses émissions et d'en conserver les supports ainsi que de donner des renseignements.

<sup>4</sup> Un diffuseur à participation étrangère est assimilé à un diffuseur suisse au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté indiqué au 2<sup>e</sup> alinéa.

### Art. 32 Infractions

<sup>1</sup> Quiconque ne se conforme pas à l'obligation de donner des renseignements (art. 30) et de faire rapport sera puni de l'amende; il en va de même de celui qui ne se conforme que partiellement ou tardivement à cette obligation ou encore, qui donne de fausses indications. Dans les cas de peu de gravité, l'autorité compétente peut exempter le contrevenant de toute peine.

<sup>1)</sup> RS 784.45

<sup>2</sup> Quiconque viole de façon répétée ou grave les dispositions du présent arrêté ou de la concession concernant les programmes sera puni de l'amende jusque'à 50 000 francs, sauf s'il y a contravention au code pénal suisse<sup>1)</sup> ou au code pénal militaire<sup>2)</sup>.

<sup>3</sup> Celui qui, par le biais de fausses indications, a influé en sa faveur sur l'issue d'une procédure de concession ou d'une procédure de modification de la concession sera puni de l'amende jusqu'à 100 000 francs, à moins que l'article 14 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>3)</sup> ne soit applicable.

#### **Art. 33** Inobservation de prescriptions d'ordre

Celui qui, en dépit d'un avertissement et bien qu'il ait été menacé de la peine prévue au présent article, ne se conforme pas de toute autre manière à une disposition de l'arrêté, de ses prescriptions d'exécution, de la concession ou à une décision fondée sur une telle disposition sera puni d'une amende d'ordre de 2000 francs au plus.

#### **Art. 34** Autorité compétente

L'autorité de poursuite et de jugement au sens de la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>3)</sup> est le département.

### **Chapitre 6: Dispositions finales**

#### **Art. 35** Exécution

<sup>1</sup> L'application du présent arrêté incombe au Conseil fédéral. Il édicte les dispositions nécessaires.

<sup>2</sup> Le département est compétent pour révoquer, suspendre et modifier des décisions accordant des avantages, ainsi que pour fixer des indemnités.

#### **Art. 36** Coopération internationale

Pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine auquel s'applique le présent arrêté, le Conseil fédéral peut passer des accords internationaux de droit public.

#### **Art. 37** Modification du droit en vigueur

L'arrêté fédéral du 7 octobre 1983<sup>4)</sup> sur l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision est modifié comme il suit:

<sup>1)</sup> RS 311.0

<sup>2)</sup> RS 321.0

<sup>3)</sup> RS 313.0

<sup>4)</sup> RS 784.45

**Art. 16** Organe compétent du diffuseur

Si le diffuseur dispose d'un organe compétent, l'autorité de plainte ne connaît des réclamations visant les émissions que si cet organe s'est déjà prononcé.

**Art. 38** Disposition transitoire

Le présent arrêté n'a aucun effet sur les droits acquis par les concessionnaires et les titulaires d'une autorisation d'essais, avant son entrée en vigueur.

**Art. 39** Référendum

Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

**Art. 40** Entrée en vigueur et durée de validité

Le présent arrêté prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 1987. Il reste valable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la radio-télévision, mais au plus pendant six ans.

## Message concernant l'arrêté fédéral sur la radiodiffusion par satellite du 20 décembre 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.075
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.02.1986
Date	
Data	
Seite	421-473
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 643

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.