



HAL
open science

Petite histoire de la législation applicable au service minimum en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision

Hervé Isar

► **To cite this version:**

Hervé Isar. Petite histoire de la législation applicable au service minimum en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision. Mélanges Serge Regourd, A paraître. hal-02117779

HAL Id: hal-02117779

<https://hal.science/hal-02117779v1>

Submitted on 2 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Petite histoire de la législation applicable au service minimum en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision

Publié en 2019 dans les mélanges Regourd

Hervé Isar

Aix Marseille Univ, LID2MS, Aix-en-Provence, France

Classiquement, tout du moins en droit positif français, dès lors qu'une activité est assurée ou assumée par une personne publique ou une personne privée en vue de satisfaire un intérêt général juridiquement qualifié, le gestionnaire qui concourt à sa mise en œuvre se trouve contraint de respecter le principe dit de continuité qui s'attache « par nature »¹ au régime de service public.

En conséquence, ce principe s'impose aux sociétés nationales de programme de télévision qui se voient légalement confiées « dans l'intérêt général, des missions de service public »².

C'est ici la seule certitude que l'on puisse juridiquement et raisonnablement avoir lorsque l'on aborde la place et le rôle du principe de continuité au sein du service public de la communication audiovisuelle française à l'étude duquel le professeur Serge Regourd a apporté les plus constantes et brillantes contributions.

Notre modeste recherche a ainsi pour ambition de simplement participer à cette œuvre doctrinale en étudiant à travers le « spectrogramme » de la réglementation du droit de grève à la télévision l'une des plus anciennes et énigmatiques « loi du service public ».

L'on constate, en effet, que c'est principalement à travers le prisme déformant du droit de grève, ou plus exactement de la réglementation relative au service dit minimum, que l'image du principe de continuité du service public de la radiotélévision est parvenue jusqu'à nous. Or, cette image, déjà troublée par la nature nécessairement politique et conflictuelle de la cessation concertée du travail, a constamment été « parasitée » par les innombrables contentieux, ainsi que par les incessantes évolutions législatives applicables à cet outil de régulation de la mise en œuvre de la grève qu'est le service minimum.

Ainsi, la difficile, pour ne pas dire impossible, conciliation du principe de continuité du service public de la télévision avec celui du libre exercice du droit de grève reconnu à ses personnels s'est-elle principalement et historiquement traduite par le recours à la technique du service minimum puis du programme minimum qui, tout en garantissant à l'usager une certaine continuité dans la fourniture des prestations les plus fondamentales du dit service, permet à ses agents d'utiliser la cessation concertée du travail comme un moyen de pression efficace sur ses gestionnaires.

Toutefois, si la garantie d'un service minimum fut rapidement admise par le juge administratif³ pour être ensuite, comme par petites touches réglementaires et législatives, consolidée au sein de l'ORTF au point de se cristalliser sous la forme d'un véritable programme minimum, le démantèlement de l'Office ouvrira une seconde phase d'évolution beaucoup plus critique. Ainsi, malgré son apparente stabilité, cette technique de conciliation de deux principes antinomiques et de même valeur (Droit à la grève et droit à la continuité) va-t-elle très largement évoluer quant à son contenu, ce qui démontre, une nouvelle fois, qu'au-delà des variations de la portée du principe de continuité, c'est la fluctuation même de la conception du rôle et de la place du service public de la télévision qui est ici retranscrite.

Ce faisant, l'étude du contenu de la notion et la portée du régime de service minimum dans les sociétés nationales de programme de télévision, tout en exprimant les limitations susceptibles d'être apportées à l'exercice du droit de grève au sein des dites sociétés, nous renseigne-t-elle surtout sur l'évolution de « l'idée française » de service public de la télévision.

D'ailleurs, et c'est un signe des temps, l'entropie de la production normative entourant le service minimum applicable en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision a bien failli entraîner la formation d'un trou noir dans la galaxie du droit de la communication audiovisuelle, et c'est à la salvatrice intervention du Conseil d'Etat que l'on doit d'avoir évité la survenance d'un véritable « Big Crunch » de l'une des plus anciennes institutions du droit du service public de la télévision française.

Espérons que les réformes législatives annoncées contribueront à sa refondation, même s'il s'agira plus désormais d'une question de symbole que d'une nécessaire garantie offerte aux téléspectateurs de pouvoir accéder à des contenus audiovisuels en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision.

¹ L. Rolland précise même qu'il est « de l'essence même du service public d'être continu, il faut qu'il le soit, sans quoi il n'est plus », *R.D.P.*, 1910, p. 750.

² Cf. Art. 43-11 de la loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication (Loi Léotard) du 30 septembre 1986 modifiée.

³ C.E., 4 février 1966, « Syndicat unifié des techniciens de la Radiodiffusion-télévision française et autres et syndicat libre de la Radiodiffusion-télévision française », *R.D.P.*, 1966, p. 335, concl. Bertrand.

I. – La phase d'établissement et d'expansion de la garantie d'un service minimum en cas de grève au sein de l'Office de la radiodiffusion télévision française

C'est de l'arrêt « *Société Française Radio-Atlantique* »⁴ du 6 février 1948 qu'il est possible de dater la première manifestation de l'intention d'instituer un service minimum applicable au service public de la radiotélévision. En effet, en déclarant « *qu'en raison de la limitation du nombre des longueurs d'onde détenues par la France, dans le cadre des accords internationaux, et de la nécessité de donner un maximum d'efficacité au réseau national par une pleine utilisation de ses longueurs d'onde* », le Conseil d'État indiqua alors, certes allusivement, mais nécessairement, que la continuité de l'occupation des fréquences attribuées à l'État français, c'est-à-dire la simple modulation des ondes porteuses concernées, devait être continûment assurée.

En conséquence de quoi, le maintien sous tension des émetteurs et la mise en œuvre des modulations des fréquences porteuses de messages (alors principalement radiophoniques) devaient, même en cas de cessation concertée du travail des agents responsables de cette tâche, être assurés.

C'est sur cette base technique, qui ne concernait pas initialement la diffusion de messages mais seulement la gestion technique des ondes et émetteurs nécessaires à cette diffusion, que des réglementations futures du service minimum des services vont lentement s'enrichir.

Outre l'occupation des fréquences, la première intervention du gouvernement en la matière consistera à imposer aux personnels en grève la conception et la programmation d'un bulletin d'information radiodiffusé à destination de la métropole, des territoires d'outre-mer et des pays étrangers. À cette fin, une circulaire de mars 1950, prise par le ministre de l'Information, déterminera, pour chaque catégorie d'emploi, la proportion de personnel jugée nécessaire à l'accomplissement de ce nouvel élément du service minimum, ce qui fut inévitablement dénoncé par les syndicats de l'époque comme une atteinte directe à l'exercice du droit de grève.

Le débat fut alors tranché par le juge administratif qui considéra cette première forme d'organisation du service minimum à la Radiodiffusion télévision Française (RTF) comme parfaitement justifiée par les nécessités de l'ordre public⁵ puisqu'elle visait, en pratique, davantage à assurer en toutes circonstances la possibilité pour le gouvernement de faire parvenir à la population ses avis ou consignes qu'à proposer aux usagers un minimum d'information. L'instauration d'un service minimum bénéficiait subséquemment en premier lieu au gouvernement qui était ainsi assuré de pouvoir utiliser inconditionnellement et à son profit un puissant outil de commandement.

Curieusement (mais peut-être simplement prudemment), l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, qui transformera le service de la Radiodiffusion-télévision française en un établissement public industriel et commercial, restera parfaitement muette sur l'exercice du droit de grève. Cependant, l'idée d'imposer un véritable programme minimum se fit rapidement jour ce qui ne manqua pas, une nouvelle fois, de générer bien des émois au sein de la très politisée RTF.

En effet, cette volonté politique d'élargir en cas de grève la continuité du service de la jeune télévision française au domaine récréatif heurtait la construction jurisprudentielle du Conseil d'État selon laquelle seule la sauvegarde de l'ordre public pouvait légitimement limiter l'exercice du droit de grève⁶ et il était difficile de démontrer, par exemple, que la diffusion en début de soirée d'un film avait nécessairement cet objectif.

C'est ainsi que par son arrêt du 4 février 1966, « *Syndicat Unifié des Techniciens de la RTF* »⁷, la haute juridiction administrative, tout en admettant l'idée d'un service minimum d'information à la télévision, rejettera celle de programme minimum en annulant l'obligation faite aux personnels grévistes de la RTF de diffuser un film de 20h30 à 22h30.

Il en ressort toutefois que la volonté politique d'élargir la notion de service minimum exprimait alors un net changement de conception de la vocation du service public de la télévision. Conception qui allait être indirectement consolidée par le vote de la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités d'exercice de la grève dans les services publics⁸. En instituant l'obligation du dépôt d'un préavis de grève par au moins un syndicat, cette loi allait, en effet, permettre la confrontation préalable des différents acteurs lors des conflits sociaux et ainsi favoriser, en particulier pour le service public de la radiotélévision, le renforcement de son identité et de sa légitimité dont l'expression devait logiquement se traduire par la reconnaissance d'un « minimum » de respect pour des usagers de plus en plus souvent confrontés à la vision d'une mire statique sur leurs écrans de télévision.

La tendance à l'avènement d'un véritable programme minimum allait également se trouver confortée par la rédaction de l'article premier de la loi du 27 juin 1964 portant statut de l'Office de la Radiodiffusion Télévision Française⁹ qui faisait pour la première fois référence à « *la satisfaction des besoins d'information, de culture, d'éducation et de distraction du public* ».

⁴ C.E., 6 février 1948, « Société française « Radio-Atlantique » et société « Radio-Club-Landais » », Rec., p. 65 ; R.D.P., 1948, p. 244.

⁵ C.E., 16 mars 1956, « Hublin », A.J.D.A., 1956, p. 222, Chron. Fournier et Braibant ; R.F.D.A., 1956, p. 84, note Gaudernet.

⁶ C.E., Ass., 7 juillet 1950, « Dehaene », Rec., p. 226 ; R.D.P., 1950, p. 691, concl. Gazier, note Waline.

⁷ C.E., 4 février 1966, « Syndicat unifié des techniciens de la Radiodiffusion-télévision française et autres et syndicat libre de la Radiodiffusion-télévision française », R.D.P., 1966, p. 335, concl. Bertrand.

⁸ Voir notamment VERDIER (J.-M.) : « Aspects inattendus de la loi du 31 juillet 1963 : préavis de grève et droit syndical », D., 1963, Chron., p. 269.

⁹ Loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'Office de la radiodiffusion-télévision française, J.O., 28 juin 1964, p. 5654.

Or, tous ces « besoins » que le service public de la télévision allait avoir la lourde tâche de satisfaire étant mis sur un même plan d'égalité, l'idée d'un programme minimum ne pouvait qu'être renforcée¹⁰ et se traduire dans le droit de ce qui était désormais l'ORTF.

Ce sera chose faite, en février 1971, par une simple note de service, qui précisa que la mise en œuvre du service minimum impliquait désormais la programmation de bulletins d'information distincts sur les deux chaînes de télévision, ainsi que la diffusion d'un programme enregistré en soirée. La légalité, pourtant douteuse, de cette note de service ne sera cependant pas contestée par les syndicats, ce qui peut indiquer de leur part une sorte d'acceptation implicite de l'idée du programme minimum ou marquer le début de leur lent affaiblissement politique au sein d'un Office en crise.

Une année plus tard, le principe du programme minimum sera d'ailleurs consacré par l'article 11 alinéa 3 de la loi du 3 juillet 1972¹¹, qui disposera « *qu'en cas de cessation concertée du travail, la continuité des éléments du service essentiels à l'accomplissement des différentes missions définies à l'article 1er de la loi doit être assurée par chacune des chaînes de la radiodiffusion et de télévision. Le président-directeur général de l'Office désigne à cet effet les personnels indispensables devant demeurer en fonctions* ».

Cette rédaction confirmait la constitution d'un véritable programme minimum en renvoyant « *aux besoins et aux aspirations de la population, en ce qui concerne l'information, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation* » posés à l'article 1er de la loi, et autorisait une démultiplication de ce dernier au niveau de chaque chaîne nationale de télévision.

L'instruction du 28 septembre 1972, relative à la continuité des services de l'ORTF, en précisa le contenu et c'est ainsi qu'en plus des éditions des principaux journaux télévisés et radiodiffusés, les agents de l'Office se verraient contraints de préparer un programme, qui restait cependant commun aux deux, puis aux trois chaînes¹², composé d'un film ou d'une émission de caractère distractif, suivi d'une émission de caractère culturel pour la fin de soirée.

Le Conseil d'État entérinera le contenu de ce qu'il était désormais convenu d'appeler un véritable programme minimum, et indiquera toutefois que l'activité de diffusion, alors confiée à l'ORTF, devait être considérée comme « *un des éléments essentiels à l'accomplissement des différentes missions du service public national* », ce qui impliquait la diffusion en toutes circonstances des émissions préparées dans le cadre du programme minimum¹³.

La loi du 7 août 1974 allait remettre en cause ce qui apparaissait pourtant comme un juste équilibre.

II. – La phase de déstabilisation et de fragilisation de la garantie d'un programme minimum au sein des sociétés nationales de programme

C'est de façon particulièrement audacieuse, et certainement par souci de mettre à l'abri des millions de téléspectateurs d'une interruption des émissions de télévision que pouvait provoquer le démantèlement de l'ORTF, et dont la cause n'était « *souvent imputable qu'à des conflits catégoriels et limités* »¹⁴, que l'article 26 de la loi du 7 août 1974¹⁵ disposera, qu'en cas de cessation concertée du travail, « *la continuité des éléments du service nécessaires à l'accomplissement des missions définies à l'article 1er [de la loi, devait] être assurée par l'établissement public de diffusion et par les sociétés nationales du programme.* »¹⁶.

Le changement de paradigme initié par cette nouvelle rédaction opérait donc à deux niveaux. D'une part, ce n'était plus uniquement les seuls « *services essentiels* », mais les « *services nécessaires* » à l'accomplissement des missions des sociétés nationales de programme et de l'établissement public de diffusion qui devaient être continuellement assurés. D'autre part, cette nouvelle rédaction, prenant acte de la division organique du service public de la radiotélévision, imposait désormais à chacune des sociétés de programme d'organiser son propre programme minimum dont le contenu devait logiquement s'enrichir.

A ce titre, c'est le 3 janvier 1975 que le secrétaire d'État chargé de l'Information précisera le nouveau contenu des programmes *minima* par une lettre adressée aux présidents des sociétés nationales de programme nouvellement créées. Cette « circulaire », tout en reprenant les grandes lignes de l'instruction du 28 septembre 1972 en ce qui concernait les programmes d'information et de distraction, imposa désormais aux personnels de TF1 d'assurer le samedi, le dimanche ou les jours fériés un programme distractif dans l'après-midi, ce qui provoqua immédiatement la saisine du Conseil d'État afin qu'il se prononce sur la légalité de ces nouvelles dispositions.

Statuant en premier et dernier ressort, la haute juridiction administrative confirmera alors, par quatre arrêts en date du

¹⁰ Voir, en ce sens, l'intervention d'Edgar Faure à l'Assemblée nationale le 15 juin 1972. *J.O.*, 16 juin 1972, p. 2515.

¹¹ Loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la Radiodiffusion-télévision française, *J.O.*, 4 juillet 1972, p. 6851.

¹² La troisième chaîne de télévision sera créée le 31 décembre 1972.

¹³ C.E., 20 janvier 1975, « Syndicat national de la radiodiffusion et de la télévision et autres et syndicat national des journalistes et autres », *A.J.D.A.*, 1975, p. 367, note Durupty.

¹⁴ Cf. l'intervention du Premier ministre J. Chaban-Delmas au Sénat le 26 juillet 1974, *J.O.*, p. 919, citée par J. Chevallier, in *La télévision française entre deux réformes*, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 275.

¹⁵ Loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision française, *J.O.*, 8 août 1974, p. 8355.

¹⁶ Par la même, la Société Française de Production (SFP), ainsi que l'Institut National de la Communication Audiovisuelle (INA) ne se trouvaient donc pas assujettis à une réglementation du droit de grève spécifique à l'audiovisuel public.

12 novembre 1976¹⁷, la légalité de la pluralité des programmes *minima*, mais refusera néanmoins d'admettre celle des nouvelles sujétions imposées aux agents de TF1 aux motifs qu'elles excédaient les limites légalement possibles d'imposer au titre du service minimum « *en portant une atteinte injustifiée à un droit défini constitutionnellement* ».

Ce faisant, le juge du Palais Royal refusait – en invoquant la Constitution – d'accepter d'accompagner l'esprit, voire le texte, de la loi qui semblait aller très nettement dans le sens d'une nouvelle extension du contenu du programme minimum, ce qui sera vertement critiqué par le sénateur Caillavet qui s'offusquera d'avoir vu, dans cette affaire, le Conseil d'État « *en quelque sorte dominé l'exécutif* » et s'être surtout « *substitué au législateur* »¹⁸.

Cet « arbitrage » jurisprudentiel sera néanmoins rapidement remis en cause par la très longue grève de février-mars 1979 qui allait relancer le débat sur la nécessité d'enrichir le contenu du programme minimum. En effet, la majorité parlementaire de l'époque, apparemment lassée de voir la continuité du service public de la télévision gravement remise en cause sans guère de conséquences pécuniaires pour les grévistes¹⁹, décida alors de déposer une proposition de loi visant à pallier les carences de la réglementation de 1974 et à renforcer le contenu du programme télévisé minimum. Le texte de cette proposition de loi ayant été rapidement adopté par le Parlement, il sera néanmoins déféré au Conseil constitutionnel le 28 juin 1979 qui confirmera la crise dans laquelle était désormais entré le service minimum à la télévision française.

C'est par sa décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979²⁰ que le Conseil va définitivement marquer un coup d'arrêt définitif à toute velléité législative tendant à l'extension du contenu du service minimum visant à devenir un programme minimum. Il va, pour ce faire, tout d'abord dissocier les deux éléments du couple programmation/diffusion en déclarant que s'il appartenait au législateur de déterminer les conditions d'exercice du droit de grève, il ne pouvait remettre totalement en cause son exercice « *que dans le cas où l'interruption du service porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* » ce qui devait être interprété, pour la programmation, comme l'interdiction faite au législateur d'envisager un service minimum composé d'éléments dont la non programmation porterait atteinte à ce type très particulier de besoins. En revanche la création, la transmission et l'émission des signaux de radio et de télévision étant considérées comme une mission de service public autonome, répondant en elle-même à un besoin essentiel du pays, sa continuité pouvait être assurée par un service minimum au contenu large et étoffé.

Aussi, la décision du 25 juillet 1979 entérinait-elle la distinction entre la continuité relative des services de programmation et la continuité absolue relative aux services de diffusion, distinction que la jurisprudence administrative avait, depuis fort longtemps, implicitement opérée.

En tout état de cause, c'est par un décret du 5 septembre 1979, pris en application du paragraphe 2 de la loi du 26 juillet 1979, que le gouvernement précisa la nature et l'étendue des missions, ainsi que la liste des services, bases, centres et installations dont les personnels pouvaient être requis afin d'assurer la parfaite continuité de la création, de la transmission et de l'émission des signaux de télévision.

Quant au programme minimum, une simple circulaire du ministre de la Culture et de la Communication en date du 31 octobre 1979 définira son contenu en indiquant simplement que les présidents des sociétés nationales de télévision pouvaient désormais requérir les catégories de personnels ou les agents strictement nécessaires à la production et la programmation de deux journaux d'information nationaux, des communications du Gouvernement, des émissions correspondant aux campagnes électorales et des débats des assemblées, ainsi qu'aux émissions relatives au droit de réponse. Le président de FR3 pouvant également requérir les personnels nécessaires à la réalisation des journaux régionaux et au maintien de l'action que la chaîne menait à l'étranger.

Si la décision du Conseil constitutionnel n'avait donc pas fondamentalement remis en cause l'existence d'un programme minimum, en recourant au critère des besoins essentiels du pays pour en censurer l'extension abusive, elle avait drastiquement limité la marge de manœuvre du pouvoir réglementaire qui, en se référant sans nul doute à la jurisprudence du Conseil d'État du 4 février 1966, n'avait pas osé rajouter à la liste des émissions apparemment essentielles aux besoins du pays que la seule programmation des journaux d'information.

Le programme minimum se trouvait ainsi pratiquement vidé de son contenu, à tout le moins pour le téléspectateur qui se trouvait encore à l'époque dans un régime de monopole d'État et qui pouvait conséquemment se retrouver, en période de grève dans les sociétés nationales de télévision, totalement et durablement privé de tout programme distractif.

L'éclatement de l'ORTF et sa division organique permettaient néanmoins d'espérer que les mouvements de grève n'affecteraient pas trop souvent simultanément les trois sociétés nationales de télévisions, mais cet espoir fut rapidement

¹⁷ C.E., 12 novembre 1976, « Syndicat unifié de la radio et de la télévision C.F.D.T. », *Droit social*, n° 6, 1977, p. 254, concl. Massot, note Plouvin, p. 243.

¹⁸ Cf. Déb. Sénat, *J.O.*, 1979, p. 1772.

¹⁹ Les syndicats avaient en effet trouvé une faille dans le dispositif de la loi de 1974. En déposant chaque jour un préavis de grève, ils obligeaient le président de la chaîne à mettre en œuvre le programme minimum et à désigner à cette fin les personnels réquisitionnés, qui seuls se déclaraient alors grévistes. Cette technique dite du « préavis glissant », avait donc pour conséquence de perturber la continuité du service sans pour autant avoir d'incidence financière ni pour les grévistes requis qui devaient être payés, ni pour les autres qui ne pouvaient légalement être considérés comme participant à la grève.

²⁰ C.C., 86-217 DC, 18 septembre 1986, « Liberté de communication », *Rec.*, p. 141, *G.A.D.A.*, n° 42, p. 245.

déçu.

Aussi, la loi du 29 juillet 1982 allait-elle tenter, à son article 74, de trouver un juste milieu entre le respect de l'exercice du droit de grève et le droit des usagers à un minimum de divertissement.

Manifestement influencé par la décision du Conseil constitutionnel de 1979, l'article 74 de la loi de 1982 ne fit néanmoins plus aucune référence aux missions du service public pourtant définies à l'article 5 de la loi, mais en précisant qu'« *en cas de cessation concertée du travail, l'organisation d'un programme minimum, comprenant notamment²¹ les informations nationales et régionales devait être assurée* », le législateur sembla timidement sous-entendre que le programme minimum de télévision ne devait pas nécessairement se limiter aux seuls journaux d'information.

Cette définition du contenu du programme minimum, dont on ne pouvait donc raisonnablement déduire l'étendue réelle sera indirectement avalisée par le Conseil constitutionnel²² et il revint au gouvernement d'apporter quelques précisions.

C'est par le décret n° 82-1168 du 29 décembre 1982 que le contenu et les modalités de mise en œuvre du nouveau programme minimum seront fixés, et si les sociétés nationales et régionales de programme se verront imposer la retransmission des communications du gouvernement, des messages en réplique, et la programmation des émissions des campagnes électorales, TF1 et Antenne 2 auront désormais l'obligation de programmer quotidiennement deux journaux télévisés nationaux auxquels s'ajoutait un journal régional d'information pour FR3. Par ailleurs, en cas d'un mouvement de grève simultané dans les trois sociétés nationales de télévision, l'une d'entre elles se voyait dans l'obligation de programmer un programme enregistré de divertissement succédant au journal télévisé de la soirée. D'une durée minimum de quatre-vingt-dix minutes, soit approximativement la durée d'un film, cette obligation garantissait ainsi à l'utilisateur un minimum de divertissement quotidien.

Quant aux concessionnaires de service public de télévision, qui feront leur apparition quelques années plus tard, leur convention de concession²³ leur imposera d'assurer une certaine continuité de leur programme sans toutefois prévoir de programme minimum, même si leurs personnels se verront soumis aux dispositions de la loi du 31 juillet 1963 instituant le dépôt obligatoire d'un préavis de cinq jours avant tout mouvement de grève.

Plus classiquement, les agents de l'établissement public de diffusion (TDF) se devaient, en cas de cessation concertée du travail, d'une part, assurer la diffusion de l'ensemble des obligations imposées aux sociétés de programme au titre de leur programme minimum et, d'autre part, assumer, de façon permanente pour RFI et durant certains créneaux horaires pour les autres sociétés de programme, les prestations techniques indispensables à la diffusion de leurs programmes. De plus, le maintien du réseau sous tension, la diffusion d'une mire électronique, ainsi que la retransmission des émissions étrangères traversant le territoire français devaient être continuellement assurés et ce dans le plus strict respect de l'historique jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le décret du 29 décembre 1982 précisait également que l'INCA et la SFP devaient garantir, à l'image de l'ensemble des sociétés de programme, la sécurité et le maintien en état de fonctionnement de leurs installations, ainsi que le respect de leurs obligations internationales. La SFP devant, en outre, assumer la production des communications du gouvernement, des messages en réplique et des émissions des campagnes électorales, et ce dans la logique de la participation de ces émissions à la satisfaction « *de besoins essentiels du pays* ».

Ce faisant, l'organisation du service minimum semblait se recentrer sur une notion restrictive du programme minimum assumant, par là même, un certain équilibre entre intérêts des personnels des sociétés de programme et les téléspectateurs usagers.

Ce subtil équilibre sera néanmoins totalement remis en cause par la rédaction de l'article 57 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, depuis lors légèrement modifiée par trois fois. En effet, si l'alinéa 2 du dit article reprendra la logique de la loi de 1979, tant en ce qui concerne les modalités de préavis, que les missions de création, de transmission et d'émission des signaux de télévision, son alinéa 3 en disposant que « *le président de chaque société est tenu de prendre les mesures nécessaires à l'exécution du service [sous-entendu minimum] que le nombre et les catégories de personnels présents permettent d'assurer* » remettra potentiellement en cause jusqu'à l'existence même d'un programme minimum.

En effet, dès lors que désormais c'est en fonction du personnel non gréviste que le président de chaque société nationale de programme doit préciser au coup par coup le contenu du service minimum, il semble envisageable qu'il n'y ait plus du tout de programme minimum si le mouvement de grève s'avérait particulièrement suivi.

Cette option apparaît néanmoins d'autant plus paradoxale que les agents responsables de la création, de la transmission et de l'émission des signaux de télévision, c'est-à-dire le personnel des régies finales des sociétés nationales de programme, se voient, pour leur part, imposer un service « maximum » alors qu'il n'est pas certain qu'ils aient à transmettre un quelconque programme aux services du TDF.

²¹ C'est nous qui soulignons.

²² Le Conseil constitutionnel, qui n'avait pas été directement saisi sur ce point, n'a pas soulevé d'office la question de conformité à la Constitution de cet article. Cf. C.C., 81-141 DC, 27 juillet 1982, « Loi sur la communication audiovisuelle », *Rec.*, p. 48.

²³ Cf. article 8 du contrat de concession de Canal Plus, *J.O.*, 15 mars 1986, p. 4079 ; article 7 du contrat de concession de la 5ème chaîne, *J.O.*, 19 janvier 1986 et article 6 du contrat de concession de la 6ème chaîne, *J.O.*, 22 février 1986, p. 2870.

On remarquera toutefois qu'un décret en Conseil d'État est expressément prévu à l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986, afin que soient fixées les modalités de mise en œuvre de ces missions de création, de transmission et d'émission des signaux de télévision devant être « continûment » assurées par les services ou les personnels des sociétés de programme, mais ce décret n'ayant, pour l'heure, jamais été publié, la réglementation de cet aspect d'un possible service minimum reste depuis lors largement indéterminée²⁴.

Cette carence est d'autant plus préjudiciable qu'historiquement les différents cahiers des missions et des charges des sociétés nationales de programme, tout comme l'actuel cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions²⁵ disposent qu'en cas de cessation concertée du travail, « *la société assure la continuité du service dans les conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur* », conditions dont on ignore pourtant désormais presque tout.

Or, de nombreuses interrogations demeurent encore aujourd'hui en ce qui concerne le droit applicable, d'autant que la base légale du décret du 29 décembre 1982 ayant radicalement changé, ce décret devrait être considéré comme caduc.

Un début de réponse semble néanmoins avoir été apporté par le Conseil d'Etat dans son arrêt « *Syndicat national de radiodiffusion et de télévision et autre* » du 31 juillet 1996²⁶ dont l'interprétation de la rédaction sibylline permet de déduire « l'exhumation officielle » du décret n° 82-1168 du 29 décembre 1982 relatif à l'organisation du service minimum dans les organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision en cas de cessation concertée du travail.

En effet, indirectement invité par le Syndicat national de radiodiffusion et télévision SNRT-CGT et le Syndicat CGT de TDF à annuler pour excès de pouvoir une note d'information en date du 30 septembre 1992 sur l'exercice du droit de grève émanant de la direction de TDF, alors encore entreprise publique dotée d'un statut de société anonyme, le Conseil d'Etat a dû déterminer si cette note se bornait simplement à reprendre et commenter l'état du droit existant, ce qui impliquait nécessairement qu'il statue préalablement sur droit existant en la matière.

Or, il était patent que le décret en Conseil d'État, pourtant expressément prévu à l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986, n'avait toujours pas été édicté et qu'en conséquence de quoi l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986 n'était donc jamais entré en vigueur puisque, conformément à une jurisprudence constante du juge administratif²⁷, une loi ne peut entrer en vigueur tant que ses règlements d'application ne sont pas intervenus, dès lors, évidemment, que l'application de cette loi fût manifestement impossible en l'absence de ses textes d'application.

Ce faisant, et parce qu'il était évident qu'en l'absence du décret énumérant les services et les catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de la mission de création, de transmission et d'émission des signaux de télévision, et que les présidents de sociétés concernées pouvaient requérir, l'application de l'article 57 de la loi restait impossible, il fallait en conclure que les dispositions nouvelles posées par l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986 n'étaient pas entrées en vigueur.

Se posait alors la question de savoir s'il était possible de mobiliser l'article 74 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle tout comme son décret d'application du 29 décembre 1982 précisant la teneur du service minimum pour les sociétés de programme.

Ici encore, le droit positif semblait adverse puisque ces dispositions avaient été abrogées par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ou plus précisément par la loi du 27 novembre 1986 qui était venue compléter la loi du 30 septembre 1986 en reprenant notamment certaines des dispositions ayant été déclarées inséparables des dispositions des articles 39 et 41 jugés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Or, l'abrogation de l'article 74 de la loi du 29 juillet 1982 figurait bien au nombre de ces dispositions inséparables ce qui interdisait donc de les considérer comme participant encore de l'ordonnement juridique français d'autant plus que cet article avait fait l'objet d'une abrogation formelle par l'article 110 de la loi du 30 septembre 1986 dans sa rédaction résultant de la loi du 27 novembre 1986.

Ite missa est. Il n'y avait plus en droit positif de législation applicable au service minimum en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision, ce qui impliquait de reconnaître à la note d'information du 30 septembre 1992 sur l'exercice du droit de grève émanant de la direction de TDF une portée potentiellement normative et donc d'en juger de la possible légalité.

Mais ce n'est pourtant pas ce que le Conseil d'Etat décida puisqu'il va juger que, « *par la note d'information attaquée, la direction de la société Télédiffusion de France s'est bornée à interpréter les dispositions en vigueur, c'est-à-dire*

²⁴ Le troisième tiret de l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986 indique, en effet, que décret en Conseil d'Etat devra notamment définir « *les services et les catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de cette mission, et que les présidents de sociétés concernées peuvent requérir* ».

²⁵ Cf. article 41 du cahier des charges de la société nationale de programme France télévisions annexé au décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

²⁶ C.E., 31 juill. 1996, « Syndicat national de radiodiffusion et de télévision », *Leb.* 320 ; *JCP*, 1996, II.22735, concl. Stahl.

²⁷ Voir, en particulier, C.E., Sect. 10 janvier 1958, Bourgin, *Rec.* p. 25 et C.E., Ass 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de la Haute-Savoie, *Rec.* p.172.

celles précitées de la loi du 30 septembre 1986 et, en l'absence d'intervention du décret en Conseil d'Etat qu'elles prévoient, celles du décret du 29 novembre 1982 relatif à l'organisation d'un service minimum dans les organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision en cas de cessation concertée du travail pris pour l'application de l'article 74 de la loi du 29 juillet 1982 abrogée et remplacée par celle du 30 septembre 1986 ; que les dispositions de cette note de service sont dépourvues de caractère réglementaire et ne sont, par suite, pas susceptibles d'être déférées au juge de l'excès de pouvoir »²⁸.

C'est donc en « ressuscitant » des dispositions abrogées que le juge thaumaturge²⁹ va pouvoir apprécier l'absence de caractère normatif à la note d'information pour finir par lui refuser la nature de circulaire interprétative ou innovatoire puisqu'elle se limitait à commenter l'état du droit sur les exigences de continuité du service public, sans ajouter de règles nouvelles.

Conséquemment, la réglementation du service minimum (posée par le décret d'application du 29 décembre 1982) prise sur le fondement d'un texte ancien (article 74 de la loi du 29 juillet 1982) subsistera jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation d'application (décret attendu) du texte nouveau (article 57 de la loi du 30 septembre 1986), et ce en dépit de l'abrogation du texte ancien. Le Conseil d'Etat confirmant par la même que le droit du service public reste une réalité vivante, voire, pour convoquer Jean Giraudoux, « *la plus puissante des écoles de l'imagination* ».

Mais n'est-ce pas là la principale raison de l'intérêt de son étude et du plaisir sans cesse renouvelé de la lecture des écrits du professeur auquel ces mélanges sont aujourd'hui offerts ?

²⁸ C.E., 31 juill. 1996, « Syndicat national de radiodiffusion et de télévision », Leb. 320.

²⁹ Voir pour d'autres exemples, C.E., Sect. 8 novembre 1963, Le Fay et Denis, Rec. p.540 ; C.E., 19 avril 1968, SCI du Hable d'Ault, Rec. p. 245.