



HAL
open science

Audiovisuel : la régulation sans l'Etat ?

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Audiovisuel : la régulation sans l'Etat ?. Quaderni, 1989, La (Dé)régulation de la communication, 7 (1), pp.91-100. 10.3406/quad.1989.1908 . hal-02468820

HAL Id: hal-02468820

<https://hal.science/hal-02468820v1>

Submitted on 6 Feb 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Audiovisuel : la régulation sans l'Etat ?

Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Négrier Emmanuel. Audiovisuel : la régulation sans l'Etat ?. In: Quaderni, n°7, Printemps 1989. La (Dé)régulation de la communication. pp. 91-100.

doi : 10.3406/quad.1989.1908

http://www.persee.fr/doc/quad_0987-1381_1989_num_7_1_1908

Document généré le 17/10/2015

AUDIOVISUEL : LA REGULATION SANS L'ETAT ?

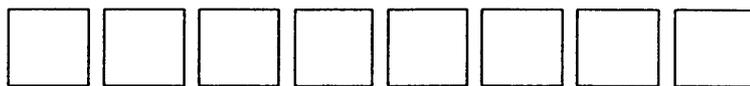
L

a régulation indépendante de l'audiovisuel est une idée neuve en France...et en Europe. La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle est la première création française d'une instance indépendante de régulation de l'audiovisuel. Dans l'histoire française récente, l'idée de créer une autorité distincte des pouvoirs gouvernementaux pour réguler le secteur remonte à l'année 1970 avec le rapport de L.Paye, chargé d'une mission d'étude du statut de l'O.R.T.F. Cette première réflexion prend essentiellement appui sur les problèmes posés par les relations entre la télévision et le pouvoir politique.

Il n'est pas indifférent que cette mise en question intervienne au moment où, en France, la diffusion de la communication audiovisuelle se développe de la façon la plus rapide (l'augmentation du nombre de postes de télévision est de 350 % entre 1964 et 1974, celle du nombre d'heures d'émission est de 185 % dans la même période). C'est également dans cette période que les innovations sont les plus nombreuses : lancement de la deuxième chaîne en 1964, de la couleur en 1968 et de la troisième chaîne en 1971. Parallèlement à ce déploiement du service public de l'audiovisuel, il faut noter dans ce même mouvement le premier projet significatif de télévision privée : Canal 10, soutenu par Europe 1.

C'est ce triple contexte d'innovation qui conditionne en 1970, comme il le fera en 1982, la mise en question de la régulation d'un secteur de plus en plus structuré. Les





conclusions du rapporteur sont à cet égard intéressantes par leur anachronisme apparent : « S'il faut lier contrôle et service public, il convient aussi de délier le gouvernement d'un contact par trop direct avec ce qui touche à la gestion de l'organisme. A cette fin, il pourrait être envisagé la création d'une haute instance garante de la qualité des programmes, de l'esprit libéral, de l'impartialité, de l'indépendance, de l'autonomie, capable d'autorité à l'égard du pouvoir, comme de l'opinion, dans les circonstances les plus critiques comme dans l'ordinaire des jours, accordée au pays et à son temps, à la fois recours et rempart. Instrument d'une partie de la tutelle de l'Etat, investie aussi d'un pouvoir d'arbitrage et autorité morale, cette instance supérieure, Haute Autorité ou Haut Conseil de la Radio-Télévision, constituerait pour l'opinion une garantie de la large autonomie dont la radio-télévision doit bénéficier, dans un régime libéral, tout en permettant d'assurer au nom du gouvernement et en collaborant avec lui, le contrôle indispensable d'un tel service public.»(1)

REGULATION ET AGONIE DU MONOPOLE

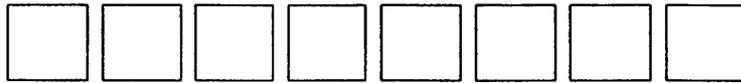
La régulation indépendante est essentiellement focalisée sur les rapports entre l'Etat et l'opinion publique dans un contexte (deux ans après mai 1968) marqué par une mise en cause de l'emprise gouvernementale sur la télévision. L'idée est reprise par J. Le Tac dans son rapport de la Commission de con-

trôle de la gestion de l'O.R.T.F. et il n'est pas anodin que ce soit dans le cadre d'une proposition de privatisation partielle de l'audiovisuel français(2).

C'est précisément lorsque le législateur consacre l'idée d'une privatisation possible de l'audiovisuel, en 1982 (3), que la création d'une instance de régulation devient nécessaire. Celle-ci apparaît donc comme le résultat de trois processus : l'affirmation d'un secteur industriel cohérent et stratégique, la mise en question de la place de l'Etat dans le contrôle de l'information et de la communication, l'émergence d'une légitimité de la gestion privée de l'audiovisuel à côté de celle de l'Etat.

Ces trois conditions doivent être réunies pour consacrer l'idée de régulation. Comme on le voit, la simple idée de créer un écran entre Etat et télévision publique n'est pas suffisante pour l'établir. Comme dans d'autres pays, c'est bien la disparition d'un monopole public qui conditionne la genèse d'une instance de régulation. Le dernier cas en date, l'Espagne, est à cet égard tout à fait significatif(4).

Le mouvement d'autonomisation institutionnelle de la régulation de l'audiovisuel n'est pas seulement, et peut-être pas essentiellement, un processus de sophistication des procédures démocratiques de décision. Comme l'indique J. Chevallier(5), on pourrait conclure qu'un tel avènement, à l'inverse, est le signe d'un déclin du principe classique de la décision démocratique, fondée sur l'exclu-



sivité de la compétence des représentants de la Nation. Les instances de régulation, dans l'audiovisuel comme dans l'ensemble des secteurs touchés par ce type d'institution, apparaissent aussi comme le contournement des pouvoirs traditionnellement censés assurer le contrôle démocratique de l'administration, comme par exemple le Parlement. Mais la contemporanéité de cette innovation institutionnelle et de la remise en cause du monopole public de gestion du secteur nous indique que c'est bien au coeur de la nouvelle organisation des rapports entre public et privé que se situe la cause majeure de cette évolution.

REGULATION ET REGLEMENTATION

L'utilisation de la notion de régulation est à cet égard tout à fait significative. Il y a a priori une contradiction entre le fait que l'instance soit partie intégrante de l'Etat, sinon de l'Administration elle-même et celui que son statut corresponde à une mission de régulation. En effet, la nature du pouvoir détenu par la C.N.C.L. est bien réglementaire.

Le Conseil Constitutionnel, saisi en particulier de cette question à propos de la loi de 1986 sur la liberté de communication(6) réaffirme le principe selon lequel l'article 21 de la Constitution confère au Premier Ministre l'exercice de ce pouvoir avec la possibilité d'en confier l'effectivité à une autorité de l'Etat dans le cadre législatif et réglementaire défini. Il y a sur ce point un motif de non conformité à la Constitution de la loi du 30 septembre, dans la mesure où le législateur

entendait subordonner les normes édictées par le Gouvernement aux règles générales établies par la C.N.C.L.(7).

Celle-ci détient donc un pouvoir réglementaire délégué dans un secteur déterminé, sous la dépendance de l'activité normative du Parlement et du Gouvernement.

Si c'est le terme de régulation qui est consacré par l'analyse juridique, c'est donc par un étrange paradoxe, qui lui fait renier la pertinence de cette catégorie en question, pourtant classique, du pouvoir réglementaire. Cette consécration est l'aboutissement de trois acceptions distinctes du terme.

Tout d'abord, l'idée de régulation est ici associée à l'étendue des pouvoirs de la C.N.C.L. Nous aurons en effet l'occasion de voir que celle-ci mêle des pouvoirs tout à fait classiques à des pouvoirs dont le caractère juridique est ambigu. C'est notamment le cas des pouvoirs de recommandation et d'avis(8). Il y a dans cet ensemble hétérogène de pouvoirs la justification d'une première acception du terme de régulation : c'est parce qu'au delà du strict pouvoir réglementaire, la C.N.C.L. exerce «un pouvoir d'influence» que la notion de règlement est inappropriée, car trop restrictive.

La notion de régulation associée à cette idée est celle «importée» des sciences naturelles : l'instance remplit alors avec ces pouvoirs la fonction vitale de l'adaptation au milieu d'un système vivant. Elle est au niveau national le



pendant du système politico-administratif local qui assure la régulation (croisée) de l'administration et du système politique local.

La régulation signifie alors l'association d'un pouvoir réglementaire et d'une magistrature morale plus incertaine sur un secteur déterminé. On peut objecter ici que cette idée n'est pas nouvelle. Toute autorité investie d'un pouvoir réglementaire exerce de fait un pouvoir d'influence au delà de la simple définition de ses compétences. Il n'est qu'à voir le rôle du président de la République, dans la période de cohabitation, avant et après celle-ci pour s'en assurer.

La deuxième acception de la notion de régulation peut alors être reliée à la position originale occupée par l'institution. Cette position peut être qualifiée de charnière entre d'une part, l'Etat et d'autre part, la société civile. Certes, l'ambiguïté n'est pas absente d'une telle conception. Dans la mesure où le caractère étatique d'une telle instance ne peut faire de doute(9), et même si par contre son caractère administratif peut faire l'objet d'une discussion(10), la position de médiation est par nature faussée par l'appartenance de l'organisme à l'une des deux parties à médiatiser. C'est la distinction Etat-Gouvernement qui est ici un préalable à toute fonctionnalité du modèle. L'instance de régulation/médiation est une autorité étatique non gouvernementale. C'est la matérialisation d'une idée ancienne, celle de l'autolimitation de l'Etat.

La troisième acception de cette régulation est

liée à l'origine sémantique de son utilisation en France. La notion est nouvelle dans son emploi par les juristes. Elle est importée, tout comme la notion connexe de déréglementation, des pays anglo-saxons. L'intérêt de ce rapprochement n'est pas dans un alignement, qui serait progressif, des modèles français et européens sur le modèle anglo-saxon de production des règles de droit, comme l'a affirmé L.Cohen-Tanugi(11). Il réside dans la différence de contenu de la notion de régulation. Celle-ci n'est pas, dans la conception américaine, extérieure au droit, elle est la production du droit lui-même. Régulation signifie rien moins qu'édicter des règles.

REGULATION ET CRISE DU DROIT

Se trouve dès lors posée la question de la participation singulière à la production du droit que la notion de régulation recouvre. Celle-ci ne peut être simplement perçue comme un complément des pouvoirs législatif et réglementaire mais comme un changement de mode d'élaboration et de légitimation du droit. La régulation de l'audiovisuel est donc le terrain particulier d'un mouvement paradoxal fait de déclin et de redéploiement du droit.

Les formes de déclin seraient notamment liées à la dilution de la conception généraliste du droit et à son instrumentalisation tendanciellement monopolisée par la technocratie (l'idée de l'administration productrice exclusive du droit). Cette évolution serait rendue nocive par la perte de légitimité du droit qui



l'accompagnerait(12). Elle serait contrebalancée par l'émergence de nouvelles formes de production du droit, rassemblées sous le label de régulation. L'innovation relève ainsi d'abord du contenant, c'est à dire de l'instance chargée de la régulation. Elle est ensuite fonction du contenu, c'est-à-dire du type nouveau de règles engendrées par ce processus.

La régulation indépendante de l'audiovisuel se trouve ainsi placée sous une triple interrogation. La première porte sur la capacité d'une instance de médiation à assurer une influence sur le secteur de la communication(13). Cette influence se base à la fois sur un pouvoir réglementaire et sur une force de persuasion. La seconde porte sur la capacité à assurer, à travers cette influence, une stabilité du système. La troisième porte sur la capacité à renouveler la légitimité du droit régissant le secteur.

LE NON-SENS DE L'INDEPENDANCE

Dans ces trois acceptions, on voit combien se mêlent le juridique et le para-juridique. Aussi cette articulation doit nous faire préférer la notion d'autonomie à celle d'indépendance. Ce choix nous paraît justifié par le contenu même de la régulation telle qu'elle a été définie. En effet, quel que soit le sens que l'on donne à ce terme, c'est bien l'intégration dans le système juridique et politique à maintenir ou à régenter et non l'extériorité vis-à-vis de celui-ci qu'il suggère. Aussi, la notion d'indépendance nous paraît tout à la fois idéologiquement et pratiquement difficile à utiliser.

L'enjeu n'est pas en effet essentiellement centré sur la coupure entre l'institution et le secteur de l'audiovisuel, mais sur l'articulation des rapports entre plusieurs pôles d'un même secteur. La notion d'autonomie peut être définie comme une «capacité d'influer sur un environnement de forces et de contraintes»(14). Elle permet d'envisager à la fois un espace spécifique à la régulation sectorielle et aussi de situer le rapport à l'Etat comme un des enjeux et non le seul, de l'effectivité de la régulation. La notion d'indépendance est en effet très directement liée à l'analyse, certes fondamentale mais non exclusive ici, des rapports de l'instance à l'Etat. L'autonomie apparaît plus comme une gestion de la dépendance que comme la matérialisation d'une indépendance hypothétique.

L'autonomie de l'instance de régulation apparaît comme une nécessité (vitale pour reprendre la métaphore organiciste) et en même temps comme un des éléments les plus problématiques de la régulation de l'audiovisuel. L'activité régulatrice de la C.N.C.L., entre 1986 et 1988, fournit de ce point de vue d'utiles enseignements(15). L'autonomie de l'institution, successivement abordée sous l'angle statutaire et sous celui de l'expertise sectorielle, montre la difficulté de saisir au concret, l'efficacité de la régulation. Dans chacun des cas, nous avons noté, et ce n'est pas original, combien la crédibilité de l'instance comptait comme un des fondements du pouvoir de régulation. Placé à la charnière entre la compétence réglementaire et la magistrature morale, celui-ci débouche, sans doute plus



qu'ailleurs, sur la consécration de cette dualité de la légitimité normative.

Toutefois, il est sans doute nouveau de constater que dans cette dualité, ce n'est pas la qualification légale qui confère d'emblée l'envergure et la légitimité, pour être ensuite confirmée par une autonomie pratiquée. C'est plus, à l'inverse et ici par démonstration a contrario, la praticabilité proprement politique de cette autonomie qui confère ou non l'applicabilité des règles.

Dans cette optique, la CNCL relève d'un modèle opposé à celui de la Haute Autorité. Le volontarisme du législateur, consistant à gonfler le poids institutionnel et le champ de compétence au détriment de la question de la légitimité sociale de l'institution, se retourne en grande partie contre la régulation elle-même.

A l'inverse, une analyse de l'évolution de la Haute autorité montre un mouvement inverse, ascendant en termes de compétences (notamment en matière de cahier des charges des chaînes privées) parce qu'ascendant en termes d'autonomie et de représentativité. On pourrait se figurer l'évolution de l'une à l'autre des institutions comme la linéarité d'un processus progressif de détachement de la représentation classique : la première était encore prise dans un réseau d'institutions parlementaires et représentatives, alors que la seconde coupe les ponts avec le Parlement et la société civile comme elle est censée le faire avec le gouvernement, en ayant comme res-

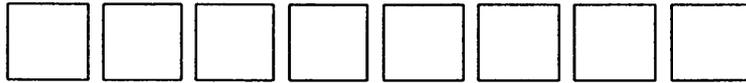
source de substitution une articulation hypothétique avec les experts techniques.

Mais ne faut-il pas conclure que pour la CNCL, cette coupure confine à l'isolement, radicalement incompatible avec toute idée de régulation, alors que la préservation de ces liens avait constitué une partie de la force de la Haute Autorité ? Expertise technique contre expertise sociale : tels sont les termes de l'opposition ici.

UN NOUVEAU DROIT DE LA COMMUNICATION ?

Un tel constat pourrait apparaître comme le glas sonné de toute innovation possible sur le plan juridique dans l'activité de la CNCL. Au contraire, il y a dans celle-ci, la matière d'une mutation de la forme que prend l'élaboration du droit. L'exiguïté même de l'espace de régulation a ses effets sur l'efficacité de cette innovation. Elle en a moins sur le principe de juridicité des règles(16).

Les trois terrains particuliers d'analyse de la contractualisation de l'audiovisuel nous montrent donc l'effectivité et les limites de cette évolution. A un schéma théorique qui accordait au contrat une portée différente parce que fondé sur des bases originales de production du droit et de légitimité des règles, correspond en pratique la prédominance d'autres sources de légitimation et de capacité d'orientation sectorielle. Dans le domaine de la production des règles, la limitation de ce pouvoir de la CNCL relève paradoxalement



d'une autolimitation de l'instance. Celle-ci s'opère au détriment de celle, principalement associée à ce nouveau cadre, de l'Etat lui-même. Les ressources extra juridiques de la technique ou encore de l'économie, ne constituent pas à elles seules, le fondement de l'activité de régulation. Enfin, les effets du caractère contractuel du droit produit par cette régulation apparaissent singulièrement limités par le maintien d'un «acteur dominant» de la régulation classique : le Conseil d'Etat.

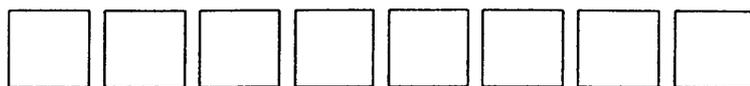
L'autonomie repose sur la capacité d'articuler un savoir-faire juridique de type nouveau (la régulation par l'orientation des contrats), une expertise technique sectorielle et une position politique singulière. L'absence de l'un de ces critères ruine l'existence d'une telle régulation. Dans le cas de la CNCL, on a vu que les trois critères intervenaient de façon marginale. Le savoir-faire juridique est placé sous la domination de la réglementation classique, l'expertise est dépendante des savoir-faire acquis par les administrations techniques et l'autonomisation politique est contrecarrée par la permanence de la gestion politique gouvernementale du secteur de l'audiovisuel.

LA REGULATION CONTRE L'ETAT ?

Une des hypothèses liées à l'analyse de l'essor de la catégorie des Autorités Administratives Indépendantes réside dans la mise en évidence de ce passage d'un droit étatique à un droit qui n'aurait plus pour fondement ce critère politique de régulation. C'est le projet

particulier de L.Cohen-Tanugi(17) lorsqu'il annonce le rapprochement des deux modèles de production du droit (régulation étatique et régulation contractuelle) initié par le développement de ces instances. Dans le cas de la CNCL, une telle mutation reste encore à l'état embryonnaire, pour les raisons que nous avons développées. Ces raisons sont-elles pour autant toutes liées à la capacité particulière d'une instance ? La question est en effet de déterminer théoriquement la capacité d'une instance de régulation à constituer un écran entre l'Etat et un secteur d'activité sociale. Elle est ensuite d'évaluer le statut de cet écran en perspective de l'Etat.

Le constat de la perméabilité des frontières entre l'Etat et le secteur audiovisuel est le signe de l'échec d'une mission fondamentale de la CNCL. En effet, la constitution de cet écran participe d'une évolution plus profonde de la gestion étatique elle-même qui consiste en l'activation de nouvelles formes de production du consentement. Dans le développement de la forme contractuelle, c'est non pas le reniement de l'Etat mais son redéploiement qui est visé. Par celui-ci, c'est la légitimation d'une autre forme d'intervention de l'Etat que représente l'institutionnalisation des Autorités Administratives Indépendantes. Au lieu d'intervenir concrètement dans l'ensemble des déterminations des politiques de l'audiovisuel (de la nomination, hautement symbolique, des dirigeants, à la surveillance des contenus), l'Etat n'intervient alors que comme un partenaire éclairé et compétent, mais politiquement neutralisé, de la régula-

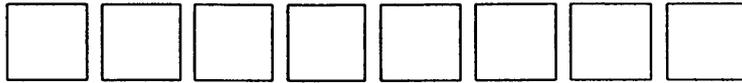


tion sectorielle. Le rapport entre le secteur et l'Etat ainsi «rationalisé» permet d'évacuer la charge politique de la gestion sectorielle directe pesant sur les autorités gouvernementales. Or, les formes de l'échec de la CNCL en montrent simultanément les effets pervers sur le pouvoir exécutif lui-même. Si l'on prend l'ensemble des dossiers stratégiques de l'audiovisuel, des télécommunications à la diffusion par satellite, en passant par l'encadrement de la privatisation du secteur, le constat est patent d'une incapacité de la CNCL à jouer le rôle de régulateur et d'initiateur des orientations de politique publique. L'argument invoqué par les commissaires n'est pas anodin : la gestion quotidienne de l'observation des programmes et le «capharnaüm» du plan de fréquences des radios privées(18) interdisaient en pratique à la CNCL de satisfaire à cet aspect décisif de la régulation. Mais l'effet de ce dessaisissement de l'instance est bien le retour sur l'Etat lui-même, des contradictions sectorielles déléguées. C'est, symboliquement et pratiquement, le gouvernement qui doit assumer et les demandes sociales concernant le secteur (le dossier de la chaîne musicale le montre bien) et les critiques formulées à l'encontre de la régulation elle-même. On voit ici combien l'échec de la régulation autonome de l'audiovisuel est en même temps celui de la nouvelle légitimité de l'Etat-partenaire. Par voie de conséquence, la dimension contractuelle de la régulation est détournée de sa finalité. La politisation de ceux-ci (à travers les désignations comme dans le domaine de la fixation des règles) les vide de leur contenu innovant en les associant à une sim-

ple conjoncture gouvernementale.

C'est nous semble-t-il, une démonstration par l'échec de l'apport des instances de régulation à la légitimation de l'Etat. Les difficultés de la CNCL ne remettent pas, de façon symptomatique, le principe de la régulation en cause. C'est au contraire de son perfectionnement qu'il est essentiellement question avec la nouvelle instance. Il serait aujourd'hui incongru de proposer le retour à une gestion directe par l'exécutif du secteur audiovisuel. Dans les grandes lignes du projet de la législation actuelle, nous notons ainsi l'importance significativement accordée à la notion de contrat. La substitution de celui-ci, dans les engagements des partenaires, à la notion de cahier des charges nous semble représenter l'effectivité de la régulation autonome de l'audiovisuel. C'est vers une production réellement partagée du droit entre l'instance et les titulaires d'autorisation, que tend celle-ci.

L'Etat est-il pour autant absent de ce processus ? Dans la définition des missions générales des titulaires, et de façon plus précise encore en ce qui concerne les partenaires publics, c'est bien le renforcement de la part de l'Etat dans le processus qui est envisagé. Celui-ci prend cependant une forme radicalement différente du gestionnaire plénipotentiaire d'un secteur. Il intervient comme l'acteur légitime dans la fixation du cadre en collaboration avec l'instance de régulation. Il agit en actionnaire de chaînes publiques sur les missions qu'il entend lui confier. C'est dans cette logique instrumentale, où l'ins-



tance autonome n'est certes pas indépendante, que l'Etat apparaît au coeur et non à la marge, du processus de régulation. La régulation contractuelle apparaît ainsi non comme le contraire de la régulation étatique, mais son redéploiement. Le rapport de l'Etat au secteur tend à s'articuler sur d'autres logiques et d'autres institutions de médiation. Il reste intelligible en termes de savoir-faire juridique et technique. L'autonomie de la régulation sectorielle se définit donc plus, dans cette perspective, comme la neutralisation des influences multiples que comme une indépendance infondée en droit comme elle l'apparaît ici en fait. ■



1. L.PAYE : *Rapport de la Commission d'étude du statut de l'O.R.T.F.* La Documentation Française juin 1970 p.225.
2. J.LE TAC proposait pour la première fois la création de concessions de service public pour la gestion de chaînes de télévision. J.LE TAC : *Rapport fait au nom de la Commission de contrôle de la gestion de l'O.R.T.F.* Assemblée Nationale Doc. n°2291 28 avril 1972.
3. Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle J.O. du 30 juillet 1982.
4. La «libéralisation» de l'audiovisuel espagnol est accompagnée de la mise en place d'une instance nommée «Organismo autonomo de la televisión privada» comparable dans sa mission, à la C.N.C.L., dans un domaine cependant plus restreint. Cf. F.MODERNE : « Le projet de loi relatif aux télévisions privées en Espagne » in *Revue Française de Droit Administratif* n°3 mai-juin 1986 p. 417.
5. J.CHEVALLIER : « Les autorités administratives indépendantes : dépassement ou confirmation de la dualité » communication au colloque international de la *Revue : Politiques et management public*, Lyon 15 et 16 décembre 1986
6. Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 J.O. du 1er octobre 1986.
7. Cf. la décision du Conseil Constitutionnel du 18 septembre 1986 J.O. du 19 09 1986.
8. Ce dernier en particulier, révèle une certaine «schizophrénie juridique» : le pouvoir d'avis concentre en lui-même la contradiction qu'il y a entre la capacité décisionnelle qui est consubstantiel du pouvoir, et la simple capacité de donner un avis, qui n'entre pas dans son contenu juridique traditionnel. C'est ce que nous apprend le droit constitutionnel, notamment dans le domaine du droit de dissolution.



9. Comme le rappelle J.CHEVALLIER op.cit.

10. Nous faisons ici référence à la polémique qui s'est développée entre le Médiateur, M.LEGATTE, et le Conseil d'Etat notamment à propos de la qualification d'autorité administrative indépendante, jugée par le premier inadéquate à la fonction de médiation en question, alors que pour des raisons d'homogénéisation du contentieux notamment, le caractère administratif de ces institutions est revendiqué par le Conseil d'Etat. Cf. P.LEGATTE : *Le médiateur est-il une autorité administrative indépendante ?* Rapport au colloque Paris I : « Les autorités administratives indépendantes » 11-12 juin 1987. et Y CANNAC et F.GAZIER : « Les autorités administratives indépendantes » *Etudes et Documents du Conseil d'Etat* n°35 1983-1984.

11. L.COHEN-TANUGI : *Le droit sans l'Etat . Sur la démocratie en France et en Amérique* P.U.F. recherches politiques Paris 1985. L'auteur y soutient notamment que l'apparition d'autorités administratives indépendantes constitue un élément de rapprochement entre deux modèles séparés : la régulation par l'Etat et la régulation par le Droit. L'exemple est ici clairement identifiable mais discutable : la Haute Autorité puis la CNCL seraient les héritières de la F.C.C.(Federal Communications Commission) chargée de la régulation de la communication aux U.S.A.

12. Cf. notamment sur ce point : B.OPPETIT : « L'hypothèse du déclin du Droit » in « Droits » *Revue Française de Théorie Juridique* n°4 : Crises dans le droit. 1986

13. Nous utilisons sans la discuter ici la notion de secteur de la communication. Il y aurait beaucoup à dire sur l'effectivité d'un tel secteur. Si l'on prend en effet la définition de B.JOBERT du secteur comme « agencement de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale d'intégration », l'hétérogénéité entre les éléments formant ce « secteur » est un obstacle à sa validation. Cf. B.JOBERT, P.MULLER : *L'Etat en action. L'apport des politiques publiques* P.U.F. Recherches politiques 1987 Paris. Notamment les distinctions établies entre les logiques des

télécommunications et de l'audiovisuel, même si elles se recoupent, sont la base d'une difficulté majeure d'unification de la régulation sectorielle. Certains exemples étrangers montrent d'ailleurs que l'association, dans la régulation, des deux sphères de communication n'est pas « naturelle ». C'est notamment le cas de la Grande Bretagne avec l'existence d'institutions spécifiques à chaque secteur : Cable Authority pour le câble, Independent Broadcasting Authority pour la télévision privée, Gouvernement de la BBC pour la télévision publique et OFTEL pour les télécommunications.

14. C'est la définition qu'en donne Y.BAREL dans son ouvrage : *La société du vide*, Le Seuil, Paris 1984.

15. Voir notre étude : *La régulation autonome de l'audiovisuel. Contribution à l'étude de l'activité régulatrice de la Commission Nationale de la Communication et des Libertés. 1986-1988*. C.E.P.E.L. Montpellier 1988.

16. Nous avons, dans notre étude, analysé les conditions d'un passage d'un droit étatique vers un droit « régulateur » de la communication. Les points d'observation de ce changement possible étaient centrés sur la contractualisation des rapports politiques à l'instance (mise en scène des contrats, fixation des règles et contentieux). *ibid.*

17. L.COHEN TANUGI op.cit.

18. La loi donnait un an à la CNCL pour mettre à jour les autorisations de radio sur l'ensemble du territoire, à compter du 30 septembre 1986. A l'expiration de ce délai, seul le plan de fréquence parisien était réorganisé, avec les difficultés que l'on sait. L'ensemble des autres sites étaient du coup plongés dans une illégalité totale. Une loi d'avril 1988 devait accorder un délai supplémentaire à la Commission pour y parvenir (jusqu'au 31 décembre 1989). Typique illustration de la sous-estimation des méandres de l'expertise technique.