# Pour en terminer avec l'idée que Arte devait ou pouvait être incluse dans le système audiovisuel public français

**L'article de M. Jean-Pierre Jézequel, ?Arte : L'impossible incorporation dans le holding de télévision publique?, publié dans le numéro 170 de Légipresse (avril 2000, cahier II, p. 44), a suscité, de la part de la direction juridique de Arte, les précisions suivantes.**

Dans son article publié dans le n° 170 (Avril 2000) de Légipresse, M. Jean-Pierre Jézéquel, Responsable de recherche à l'INA, écrit en préambule : « ARTE est un objet institutionnel particulier dans le monde des chaînes de télévision de service public, en France et même au sein de l'Union européenne ». Ce en quoi il a parfaitement raison ; malheureusement, la suite de son exposé s'écarte progressivement de ce diagnostic pertinent et reprend encore une fois les arguments franco-français qui ont alimenté le débat sur ARTE à la suite de la première lecture à l'Assemblée nationale au printemps 1999 du projet de loi de Mme C.Trautmann, relatif à la liberté de communication.C'est pourquoi, dans la première partie de notre réponse nous tenons à rappeler quelle est la nature juridique de ARTE et quels étaient les points fondamentaux qui avaient échappé au législateur.Puis, dans la seconde partie de cet exposé nous réfuterons certaines affirmations.A/ Rappel des normes juridiques applicables à Arte ? Régulièrement ratifié et publié, le traité interétatique du 2 octobre 1990 créant la Chaîne culturelle européenne (ARTE) s'impose au législateur français ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle plus récente du Conseil d'État donnent plein effet au principe de la supériorité des traités sur les lois, inscrit dans l'article 55 de la Constitution française y compris à l'égard d'une loi postérieure au traité.? La supériorité des traités sur les lois vaut également, et a fortiori, pour les traités communautaires ayant engagé la France dans la construction européenne ; ces derniers instituent un ?ordre juridique intégré? et l'ordre juridique communautaire, dont l'une des caractéristiques est ?sa primauté par rapport aux États membres?, est constitué de plusieurs types de normes dont les ?règlements? qui sont les normes les plus contraignantes du droit communautaire car directement applicables dans tout État membre.? Or, ARTE est un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) régi par le règlement européen n° 2137-85 du 25 juillet 1985, et non pas un simple GIE à la française comme le mentionne l'article de M. Jean Pierre Jézéquel. Par voie de conséquence, le projet de loi en discussion devait respecter, non seulement le Traité interétatique du 2 octobre 1990, mais également le règlement CE précité ainsi que le Contrat de formation de ARTE pris en application de ces derniers.L'article 1er.1 du Traité interétatique Le traité interétatique, signé à Berlin le 2 octobre 1990, garantit l'indépendance de ARTE à la fois dans sa programmation et dans sa gestion sous le contrôle de ses sociétaires : « à l'exclusion de toutes autorités publiques, y compris d'autorités indépendantes chargées de la régulation de l'audiovisuel dans le pays du siège ». De la même manière, le Traité intègre dans cette indépendance les membres du GEIE « De même, la direction, la gestion et la rémunération du personnel ainsi que l'établissement du budget des sociétaires

français (LA SEPT ARTE) et allemand (ARTE Deutschland) relèvent de la seule responsabilité de ces mêmes sociétaires ».Par conséquent, le législateur devait prendre en considération les points suivants : ? ARTE est un ensemble indissociable et indivisible constitué de trois éléments : la Centrale à Strasbourg, le membre français ?LA SEPT ARTE? et le membre allemand ?ARTE Deutschland TV GmbH?.Or, le projet de loi remettait en cause cette construction par la fusion de La Cinquième et de La SEPT ARTE en une société dénommée La Cinquième ARTE et, en incluant celle-ci dans le périmètre du holding France Télévision dont l'État est le seul actionnaire.L'État français donnait l'impression de vouloir réintégrer le pôle français du GEIE (LA SEPT ARTE) dans une perception et une philosophie purement nationales ; c'est-à-dire sous sa responsabilité.? Il existe une contradiction entre l'idée de holding et le Traité interétatique. En effet, le Traité garantit à ARTE une mission européenne et supranationale. Selon les termes du Traité, LA SEPT ARTE a sa place dans la mission supranationale du GEIE., or, par son projet de loi, le législateur l'intégrait dans la mission nationale du holding, comme l'avait d'ailleurs précisé le Président de France Télévision dans son projet de coordination et de gestion des affaires communes. Ainsi, devaient être mises en place un certain nombre de directions communes (cf. Le Monde du 27.11.99) qui prendraient en charge des domaines qui, à l'évidence, sont du ressort de ARTE : stratégie des programmes, finances, développement (devenir de ARTE), communication, relations institutionnelles, juridique, affaires internationales.? Aspect politique : en signant le Traité de Berlin du 2 octobre 1990, la France a pris un engagement international. Les ques-tions de structure étaient, à l'époque, au centre des négociations.Si le législateur devait revenir sur la structure il devrait proposer une solution qui, à l'époque des négociations, aurait rencontré l'accord de la partie allemande.B/ Mises au point Par souci d'exactitude et de précision nous indiquerons que M. Jérôme Clément a été élu Président du premier Comité de gérance de ARTE GEIE 30 avril 1991 (et non 1992) et qu'il a été reconduit dans cette fonction par la partie allemande et par la partie française du GEIE à deux reprises ; son dernier mandat de président ayant pris fin le 31 décembre 1998.Depuis le 1er janvier 1999, M. Jobst Plog, Intendant du NDR 1, à Hambourg, est devenu Président du Comité de gérance de ARTE GEIE ; il ne présidait donc pas, comme l'écrit M. Jézéquel, l'Assemblée générale de ARTE Deutschland ; en revanche, il a présidé en 1993 et en 1994 la première chaîne allemande ARD (dix stations diffusant huit programmes régionaux spécifiques) et du, 15 décembre 1993 au 31 décembre 1998, il a présidé l'Assemblée générale de ARTE GEIE.En matière de programmes et de programmation, il est également inexact d'écrire : « LA SEPT agit comme une véritable instance de programmes totalement autonome ». Cette affirmation ne tient pas compte de l'existence à Strasbourg, au centre névralgique de la chaîne, de la Conférence des programmes, présidée par le directeur des programmes de ARTE GEIE (articles 19.3.3.), du Contrat de formation qui, notamment, décide, sur la base d'une recommandation préparatoire des responsables d'unités de programmes du GEIE et de leur membres allemands et français, si les différentes propositions de programmes présentées par les membres seront, ou non, réalisées.S'agissant de ARTE Deutschland, il convient de dire que celleci coproduit de nombreux programmes prestigieux avec

l'ARD et la ZDF, ses sociétaires, expression en même temps du fédéralisme allemand.L'important service public allemand prend de cette façon la place qui est tenue en France par les systèmes d'aide à la production et les producteurs indépendants. La décision d'engager ARTE dans ces productions appartient à la Conférence (francoallemande) des programmes du GEIE, au même titre que pour les programmes fournis par la partie française. ARTE étant dans ce genre de coproductions le ?petit? partenaire, la première diffusion du programme lui est en général réservée. Cependant, ARTE Deutschland n'est pas une partie de l'ARD ou de la ZDF, c'est pourquoi elle n'est intégrée ni dans leur hiérarchie ni dans leur financement. D'ailleurs ARTE Deutschland n'assume aucune mission de l'ARD et de la ZDF en matière de programmes, comme le font leurs chaînes thématiques, la chaîne pour enfants et celle spécialisée dans les documentaires. ARTE Deutschland est la partie allemande de la chaîne européenne ARTE ; elle assume une mission spécifique indépendamment de l'ARD et de la ZDF. Toute autre construction contredirait l'esprit de la chaîne et du Traité interétatique.S'agissant de la direction de ARTE GEIE, il convient de rappeler que le président de ARTE GEIE dirige la chaîne dans la limite de l'objet de la société (diffusion d'un programme binational à caractère européen défini en toute indépendance) et en conformité avec les termes du Traité interétatique du 2 octobre 1990 (art. 13.1 du Contrat de formation). Il prend toutes les décisions importantes en concertation avec le vice-président. La présidence et la vice-présidence sont confiées par alternance au membre allemand et au membre français. Le Contrat de formation permet (art. 12.2.) au président et/ou au vice-président d'exercer une activité seconde pour un membre ou le sociétaire d'un membre. Cette double activité peut poser quelques problèmes lorsque les intérêts d'un sociétaire de ARTE GEIE ne coïncident pas avec les intérêts de la chaîne dans son ensemble.Les situations conflictuelles qui pouvaient résulter du projet de loi sont les suivantes : - Le président ou le vice-président français de ARTE GEIE exerce simultanément la fonction de président pour La Cinquième- ARTE et, comme le prévoit le projet de loi, pour France Télévision.- Le membre français à l'Assemblée générale de ARTE GEIE est notamment représenté par le président de La Cinquième-ARTE (ou son mandataire) qui est en même temps président de France Télévision.Ces diverses situations pouvaient nuire à l'accomplissement des missions de la chaîne si un président ou un vice-président français ou le représentant du membre français à l'Assemblée générale devait, dans le respect de la loi, défendre au sein de ARTE GEIE des intérêts de son entreprise (France Télévision/La Cinquième-ARTE) sous le contrôle de l'État actionnaire à 100 %.Or, ces intérêts seraient en contradiction avec la mission de la chaîne culturelle européenne. Dans ce cas, il pouvait être difficile de faire fonctionner la concertation entre les membres de l'Assemblée générale, le président et le vice-président de ARTE GEIE.Enfin, l'article de M. Jézéquel s'achève sur le fait que l'audiovisuel allemand connaîtrait comme en France, et bien qu'il s'en défende, le poids et les contraintes des influences politiques. À cet égard nous rappellerons deux aspects du fonctionnement du système audiovisuel public allemand mal connus des meilleurs spécialistes français.Le fonctionnement des chaînes publiques est principalement régi par les lois spécifiques du Land concerné lorsqu' il s'agit de chaînes publiques régionales (ex. WDR, RB, SR,

BR etc.) ou par des conventions (Staatsverträge) conclues entre tous les Länder (et, le cas échéant, la République fédérale) ou plusieurs d'entre eux dans la mesure où il s'agit de programmes au niveau national (ARD, ZDF, Phoenix, Kinderkanal, ARTE, 3sat) ou à l'échelon interrégional (NDR, MDR, SWR).Toutes les lois des Länder concernant les chaînes régionales (ex.Radio Bremen Gesetz, Bayerischer Rundfunkgesetz) ou les conventions interétatiques entre les Länder relatives aux autres chaînes publiques prévoient que les chaînes sont organisées de manière autonome et indépendantes de l'État. Cette organisation a une origine historique et s'explique par la situation de l'Allemagne après la seconde guerre mondiale lorsque les Alliés occidentaux, dont la France, s'étaient mis d'accord pour ne pas inclure les radiodiffuseurs dans l'organisation générale de l'exécutif étatique, et éviter ainsi de les rendre dépendants de l'État ou du Parlement, afin d'empêcher tout nouvel abus de cet ins-trument de communication de masse. On a donc choisi la structure d'un établissement de droit public allemand (?l'Offentlichrechtliche Anstalt?), une telle structure n'étant ni la propriété d'actionnaires privés, ni la propriété de l'État. Pour permettre aux radiodiffuseurs d'être indépendants de l'État, il était prévu de les soustraire à la surveillance administrative directe de celui- ci, de leur donner un pouvoir autogestionnaire ainsi que la possiblité de s'organiser de manière économique indépendante.Les radiodiffuseurs ne devaient pas servir les gouvernements changeant au gré des majorités politiques. Il s'agit donc d'entités de droit public ?autonomes? actives dans le domaine particulier de ?la radiodiffusion? et ?uvrant dans l'intérêt général.Autonomes, les radiodiffuseurs sont actuellement contrôlés et dirigés par trois organes. La composition et les différentes fonctions de ces organes peuvent varier d'une chaîne à l'autre mais elles se ressemblent dans leurs fonctions principales.a) Le Conseil de radiodiffusion (Rundfunkrat) et conseil de télévision (Fernsehrat) Les membres de ces conseils (entre 30 et 75) sont censés représenter les forces vives des Länder et les citoyens à travers les groupes les plus importants de la société au niveau régional ou au niveau national. C'est ainsi que l'on doit par exemple nommer pour le Conseil de radiodiffusion de Radio Bremen (RB) des représentants des églises catholique et protestante, de la communauté juive, de l'association des jeunes, des représentants de différents syndicats, des représentants des syndicats de journalistes, des associations de parents d'élèves, de l'association pour la protection de l'environnement, de l'association des professeurs d'école, un représentant de l'office pour les affaires culturelles, un représentant du parlement local. À la NDR, dont le siège est à Hambourg et qui est l'émanation de quatre Länder, ce conseil compte 56 membres dont 9 représentants des partis politiques et 47 autres membres représentants la société civile. Ils sont normalement nommés pour quatre ans.Ces conseils exercent des fonctions essentielles : organes d'élection d'autres organes de la chaîne (élection des membres du conseil d'administration, élection du président ; établissement de règlements intérieurs importants ; approbation du budget, clôture des comptes, pouvoir de contrôle et de conseil sur les questions fondamentales du programme, pouvoir décisionnel en cas de plaintes). Souvent ces conseils créent des commissions spécialisées pour certains domaines.b) Le Conseil d'administration (Verwaltungsrat) Le conseil d'administration contrôle la gérance qui a besoin de son accord pour

certains actes. Il collabore à l'établissement du budget et des règlements intérieurs. Le nombre des membres se situe entre sept et douze. Il est composé de membres élus par le conseil de radiodiffusion, le cas échéant, de membres nommés par les gouvernements des Länder (ZDF) ou de leur parlement (SWR) ou de membres obligatoires (par exemple, dans le cas du Bayerische Rundfunk, le président de l'Assemblée nationale bavaroise, celui du Sénat bavarois et celui de la Cour administrative bavaroise). Ils sont nommés pour une durée qui peut varier entre deux et quatorze ans.c) Le président de la chaîne (Intendant) Il dirige (politique des programmes, des investissements, du personnel, planification stratégique à court, moyen et long terme, etc.), défend et représente la chaîne à l'égard des tiers.Mais, dans l'exercice de ses fonctions, il est lié par les décisions du Conseil de radiodiffusion et du Conseil d'administration.Sa gérance est donc souvent un grand travail de consultation et de coordination.Le contrôle de la légalité de l'activité des chaînes publiques est exercé par les différents gouvernements des Länder (pour la ZDF en alternance par un des Länder allemands). Mais ce contrôle et les avis émis peuvent être contestés par la chaîne concernée devant la juridiction administrative.Dans ce contexte on ne peut pas parler d'un système qui aurait seulement une réputation d'indépendance ; il est indépendant.Seulement, la représentation de la société civile comprend nécessairement les partis politiques et d'autres intervenants sociaux.Par ailleurs, et pour en terminer avec ce thème récurrent, les ressources financières de ARTE Deutschland TV proviennent exclusivement du produit de la redevance allemande dont le montant est révisé tous les quatre ou cinq ans. L'évaluation du montant de la redevance incombe à la ?Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten? (KEF), soit la commission pour la détermination des besoins budgétaires de l'audiovisuel public, composée de seize membres.Elle évalue les besoins financiers de fonctionnement, d'investissement et de développement des chaînes publiques. Chaque Land nomme un membre de la KEF, choisi parmi des spécialistes des comptes (commissaires aux comptes, membres des chambres des comptes) ou des représentants des métiers spécifiques liés à la télévision.Lors de la révision quinquennale du montant de la redevance, la KEF entend les dirigeants de l'ARD, de la ZDF et de ARTE Deutschland qui bénéficie d'un budget individualisé. Les propositions de ARTE Deutschland découlent de la stratégie et des prévisions arrêtées par le GEIE ARTE. Les recommandations de la KEF s'imposent aux Länder lors du vote de révision du montant de la redevance sauf si l'augmentation demandée s'avère incompatible avec l'évolution générale des prix. Dans ce cas, les Länder peuvent minorer l'augmentation de la redevance sans toutefois modifier les taux de répartition de l'ensemble de la ressource entre les bénéficiaires tels qu'arrêtés par la commission.Il n'en reste pas moins que les chaînes publiques et également ARTE Deutschland restent directement créancières de la redevance auprès des redevables. Et la collecte se fait par l'intermédiaire d'une société créée par l'ARD et la ZDF en 1975, située à Cologne, pour la perception et la gestion de la redevance télévisuelle (Gebühreneinzugszentrale, GEZ). De là viennent les sommes prévues pour le budget de ARTE Deutschland à Baden-Baden. Il n'y a donc pas cette opacité que mentionne M. Jézéquel. Le système allemand de perception et de gestion de

la redevance garantit une double indépendance vis-à-vis de l'État : d'une part, par rapport au pouvoir exécutif (le gouvernement) et ? contrairement au système français ?, d'autre part, par rapport au pouvoir législatif (le parlement).Pour conclure, il convient de rappeler que l'idée fondamentale de ARTE depuis sa création en 1990/91 est, pour faire progresser l'intégration européenne sur le terrain de la culture, de proposer une chaîne de télévision qui représente aux yeux du public, tant allemand que français, quelque chose de neuf, pour-vue d'une identité propre ; c'est-à-dire une chaîne franco-allemande au point de départ, mais à vocation plus largement européenne ; ARTE, en effet, depuis sa création s'est aujourd'hui enrichie des apports de la RTBF, la SSR/SRG, la TVE, la RAI, l'ORF, la TVP et de Yleisradio... Elle n'a fondamentalement pas sa place dans un ensemble de chaînes publiques nationales où elle ne pourrait que se diluer et perdre sa spécificité et, au bout du compte, son âme. Il appartenait donc au Comité de gérance et à son président de défendre le statut particulier de la chaîne et, par conséquent, d'intervenir dans le processus législatif.Contrairement à ce qu'affirme M. Jézéquel, le pôle allemand ne s'est pas fait instrumentaliser par les responsables de la SEPT ARTE. La coïncidence entre l'intervention de ARTE dans le processus législatif et la décision prise par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour le poste de président du nouveau holding s'explique par le simple fait que la loi n'a pris véritablement une forme concrète qu'après la première lecture à l'Assemblée nationale. Avant le vote de l'Asssemblée nationale, le projet de loi a fait l'objet de nombreuses modifications, notamment sur la question de l'organisation du holding. Par ailleurs, ni l'Assemblée générale de ARTE GEIE, ni le Comité de gérance n'ont spécialement été consultés sur les conséquences pour la chaîne de l'intégration de la SEPT ARTE dans le holding.Après la première lecture par l'Assemblée nationale, fin mai 1999, le Comité de gérance de ARTE n'a pas tardé à faire analyser le projet de loi d'abord en interne puis, après information des deux membres de ARTE GEIE en juin 1999, par un expert français, le Professeur J.-M. Pontier de l'Université d'Aix- Marseille, et un expert allemand, le Professeur Thomas Oppermann de l'Université de Tübingen. Les résultats de ces expertises que reflète également notre réponse ont été présentés aux membres de l'Assemblée générale en octobre 1999, une démarche jugée indispensable par le Président de ARTE GEIE avant de prendre position vis-à-vis du gouvernement français.Ainsi s'explique la réaction ?tardive?, souvent reprochée à ARTE.Par conséquent, nous devons à la vérité de dire que la démarche de ARTE ne procède ni d'une instrumentalisation du membre allemand ni d'une action unilatérale de celui-ci, mais d'une décision du GEIE ARTE, après consultation de ses deux membres.

**Auteur(s) :**

**Jean-Louis HAINEAUX - Responsable du Service juridique et Directeur adjoint de la gestion de Arte GEIE**

**Notes de bas de page :**

1. (1) NDR : Norddeutscher Rundfunk.