



N° 3711

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2016.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*relative à la création d'une commission d'enquête
sur les **conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre**
à la **chaîne numéro 23** et de sa vente,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation
de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale
dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)

présentée par

MM. Bruno LE ROUX, Marcel ROGEMONT, Mme Martine MARTINEL,
M. Patrick BLOCHE et les membres du groupe socialiste, républicain et
citoyen ⁽¹⁾,

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allosbery, François André, Nathalie Appéré, Kader Arif, Christian Assaf, Pierre Aylagas, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Guy Bailliart, Alain Ballay, Gérard Bapt, Frédéric Barbier, Serge Bardy, Claude Bartolone, Christian Bataille, Delphine Batho, Marie-Noëlle Battistel,*

Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Christophe Borgel, Florent Boudie, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridey, Isabelle Bruneau, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burroni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Marie-Arlette Carlotti, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Caullet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Guy-Michel Chauveau, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Romain Colas, David Comet, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Seybah Dagoma, Karine Daniel, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Carole Delga, Jacques Dellerie, Pascal Demarthe, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre-Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Hervé Féron, Richard Ferrand, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Hugues Fourage, Jean-Marc Fournel, Valérie Fourneyron, Michèle Fournier-Armand, Michel Françaix, Christian Franqueville, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Guillaume Garot, Renaud Gauquelin, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin-Fleury, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, Chantal Guittet, David Habib, Razy Hammadi, Benoît Hamon, Mathieu Hanotin, Joëlle Huillier, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Romain Joron, Régis Juanico, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, François Lamy, Anne-Christine Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Annie Le Houerou, Annick Le Loch, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Mme Marie-Thérèse Le Roy, Marie Le Vern, Marylise

Lebranchu, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Victorin Lurel, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Naillet, Philippe Nauche, Nathalie Nieson, Robert Olive, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pavros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sébastien Pietrasanta, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Elisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Michel Pouzol, Régine Povéda, Patrice Prat, Christophe Premat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Pierre Ribeaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Michel Vauzelle, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villaumé, Jean-Jacques Vlody et Paola Zanetti.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'annonce en avril 2015 d'un projet de vente de la chaîne « Numéro 23 » au groupe NextRadioTV pour 88,3 millions d'euros a suscité un scandale et de légitimes interrogations dans l'opinion publique sur la manière dont ont pu être utilisés, à des fins spéculatives, l'octroi par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) d'une autorisation d'émettre et l'organisation de sa vente deux ans et demi après sa création.

Les fréquences hertziennes relèvent, rappelons-le, du domaine public de l'État : cette partie du patrimoine national constitue une ressource limitée qui peut être mise à disposition temporaire et conditionnelle d'acteurs publics et privés pour concourir à l'expression de la liberté de communication. Les règles et procédures progressivement mises en place par le législateur depuis plus de trente ans ont pour objectif d'assurer qu'existe une pluralité d'opérateurs dans le respect d'une utilité publique.

Or les agissements révélés justifient que la Représentation nationale se penche sur le dispositif de gestion et de régulation des fréquences audiovisuelles : il apparaît en effet que celui-ci pourrait avoir été instrumentalisé à des fins d'enrichissement personnel.

– Les faits constituant l'affaire Numéro 23, révélés et susceptibles de l'être, justifient la mise en place d'une commission d'enquête.

Les circonstances dans lesquelles la société éditrice de Numéro 23 a obtenu une autorisation d'émettre ont été particulières. On rappellera qu'à la suite d'un appel à candidatures, le CSA a délivré le 3 juillet 2012 à la société Tvous La Télédiversité, devenue Diversité TV France, une autorisation d'émettre pour diffuser une chaîne en haute définition sur le numérique hertzien à partir du 12 décembre 2012.

De façon inédite, la convention signée le même jour comportait une disposition interdisant au titulaire de l'autorisation de « procéder à aucune modification de l'organisation juridique ou économique de la société titulaire de l'autorisation qui aurait pour effet de modifier le contrôle direct de ladite société » pendant un délai de deux ans et demi à compter de sa signature, sauf autorisation du CSA justifiée par « des circonstances exceptionnelles », « des modifications substantielles des circonstances » de droit ou de fait ou « des difficultés économiques menaçant la viabilité de la

société » – alors même que l'autorisation ainsi octroyée a vocation à permettre d'exploiter une chaîne de télévision, non de la céder à terme.

En contrepartie de l'attribution gratuite d'une fréquence du domaine public, la convention signée entre le CSA et Diversité TV, particulièrement peu ambitieuse, prévoyait que « l'éditeur propose un service reflétant la diversité de la société française dans toutes ses composantes. Sa programmation est ouverte au monde : diversité des origines, des cultures, des modes de vie personnels et familiaux ainsi que des conditions physiques. Le service contribue à la cohésion sociale et évite toute approche communautaire [...] ».

Ces obligations éditoriales limitées n'ont pas débouché sur la diffusion de programmes particulièrement créatifs : dans la réalité, sa programmation est aujourd'hui essentiellement composée de magazines de société, d'émissions de télé-réalité, de séries américaines et de films sans grand succès commercial. Le bilan réalisé en juillet 2014 par le CSA concernant le respect par la chaîne de ses engagements au titre de 2013 soulignait par ailleurs que les quotas de cinéma étaient « tous inférieurs, de façon importante, aux obligations du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 modifié » et que « les quotas d'œuvres audiovisuelles sont respectés à l'exception du quota d'œuvres européennes aux heures de grande écoute ». On ne peut que regretter que, compte tenu du caractère très peu ambitieux de la convention que le CSA a signée avec la chaîne, il ait fallu attendre juin 2015 et le déchaînement d'une violente polémique sur sa vente, pour que le CSA lui adresse deux mises en demeure concernant le non-respect de ses obligations réglementaires et conventionnelles de diffusion d'œuvres cinématographiques.

Dans la partie thématique de son avis sur les crédits en faveur de l'audiovisuel public dans le projet de loi de finances pour 2013 consacrée à la politique du CSA en matière de gestion des fréquences, notre collègue Martine Martinel dressait de la TNT gratuite un bilan mitigé en termes de qualité des contenus, de financement de la création et de diversité des acteurs et des formats éditoriaux. Or le CSA est comptable de la qualité de la plateforme hertzienne. Il doit répondre de la cohérence du paysage audiovisuel, du choix des acteurs autorisés, de l'ambition des conventions signées avec eux et du respect de leurs obligations. Autant d'exigences qui justifient la gratuité de l'utilisation des fréquences du domaine public hertzien par les acteurs audiovisuels. Or, la dégradation de la qualité de la plateforme hertzienne menace le principe même de gratuité des fréquences

et avec elle les fondements de la politique nationale de soutien à la création.

Le projet de cession a permis la mise à jour d'éléments démontrant une intention spéculative des dirigeants de Diversité TV, présente dès l'origine. Le 9 avril 2015, soit trois mois après l'expiration du délai prévu par la convention du 3 juillet 2012, les deux sociétés ont déposé auprès du CSA une demande d'agrément de modification du contrôle de Diversité TV dans le cadre de la vente de cette dernière au groupe NextRadioTV pour la somme de 88,3 millions d'euros.

À l'occasion de l'instruction par le CSA de ce projet de cession, des agissements condamnables ont été mis à jour : comme le dénonce le CSA dans sa décision du 14 octobre 2015 retirant l'autorisation d'émettre à la société éditant Numéro 23, moins de six mois après son lancement effectif, ses actionnaires se sont rapprochés d'un investisseur russe pour signer un pacte d'actionnaires – pacte dissimulé au CSA jusqu'en avril 2015 – révélant que « l'actionnaire majoritaire de la société Diversité TV France a, dès mai 2013, et en contradiction avec les objectifs affirmés dans sa candidature, cherché avant tout à valoriser à son profit l'autorisation administrative dont bénéficiait la société, et ce, dans la seule perspective d'une cession de son capital social à un nouvel actionnaire ».

Par ailleurs, le montant de 88,3 millions d'euros proposé pour la cession du contrôle de Diversité TV est apparu « peu en rapport avec la situation financière de la société, ses pertes actuelles et son plan d'affaires prévisible ». Il en découle que « la valorisation de la société Diversité TV, telle qu'elle ressort du projet de vente soumis au Conseil, repose, à titre principal, sur la valeur de l'autorisation administrative qui lui a été attribuée ».

Constatant que les démarches menées représentent un « abus de droit à caractère frauduleux » qui ne peut conduire qu'à remettre en cause le choix opéré par le CSA en délivrant une autorisation d'émettre à Diversité TV, le régulateur a décidé de manière exceptionnelle le 14 octobre 2015 de retirer purement et simplement cette autorisation d'émettre à compter du 30 juin 2016.

Cette opération s'est à l'évidence inscrite dans un objectif de spéculation sur la valeur des fréquences qui relèvent du domaine public hertzien. Comme l'a dénoncé publiquement le 14 avril 2015 dans le journal *20 Minutes* M. Rachid Arhab, membre du collège du CSA au moment de la délivrance de l'autorisation d'émettre la chaîne, « diversité n'a été qu'un

prétexte pour obtenir la fréquence [...]. L'unique objectif des porteurs de ce projet était de planifier une belle opération financière. Le fait que cette vente intervienne juste après la fin des deux ans et demi minimum de détention d'une chaîne avant sa cession est assez parlant. ». En effet, le fait que le régulateur ait jugé nécessaire d'introduire, dans la convention de la chaîne, de façon totalement inédite, un délai de deux ans et demi avant une éventuelle modification du contrôle capitalistique, ne peut qu'interroger sur sa connaissance de l'objectif réel de l'opération.

Par ailleurs, l'évolution du contrôle de Diversité TV n'apparaît pas achevée : son acheteur déclaré, NextRadioTV, qui détient déjà BFM TV, BFM Business et RMC, s'est rapproché en juillet 2015 d'Altice, propriétaire de plusieurs journaux et chaînes thématiques. À la suite d'une offre publique d'achat simplifiée, NextRadioTV est désormais détenue par une coentreprise détenue à 51 % par M. Alain Weill et à 49 % par Altice ; cette dernière entreprise bénéficie d'une option pour prendre le contrôle du groupe à compter de mars 2019, sous réserve de l'accord des autorités de régulation de la concurrence et de l'audiovisuel.

La décision du Conseil d'État annulant l'abrogation de l'autorisation de la société Diversité TV France prononcée par le CSA, faute de preuves, ne suffit pas à mettre fin à toute suspicion concernant cette affaire. En effet, le Conseil d'État, dans sa décision du 30 mars 2016, a estimé qu'« il ne résulte pas de l'instruction qu'une fraude à la loi, de nature à justifier le retrait de l'autorisation, soit démontrée en l'espèce », alors que son rapporteur public avait conclu à l'existence d'une violation, délibérée et avec dissimulation, des obligations légales. Bien que le Conseil d'État ait rappelé que « selon un principe général du droit, une décision administrative obtenue par fraude ne crée pas de droits au profit de son titulaire et peut être retirée à tout moment » par le CSA sur le fondement du premier alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 dans le cadre des autorisations d'émettre, il a également relevé que c'est au CSA de démontrer, par un faisceau d'indices, l'existence de la fraude. Or, le CSA ne dispose pas des moyens d'investigation nécessaire pour assurer ce rôle de contrôle ainsi encadré par le juge administratif. Dans une récente interview accordée au Parisien le 8 avril 2016, le Président du CSA, Olivier Schrameck, dit avoir accueilli cette décision avec « stupéfaction et consternation » ; il en appelle au législateur pour que l'institution soit en mesure d'accomplir ses missions, en disposant de pouvoirs de contrôle, mais également des moyens d'investigation pour les assurer.

L'affaire de la chaîne Numéro 23 soulève ainsi des interrogations fondamentales sur la manière dont une autorité publique indépendante a pu exercer ses missions d'attribution et de gestion des fréquences, mais aussi sur son rôle dans le contrôle du respect des obligations, tant légales que conventionnelles, par les diffuseurs, missions qui lui ont été confiées par le législateur. Elle constitue un cas d'école qui a contribué à jeter le discrédit sur l'ensemble de la politique audiovisuelle et mis en lumière une série de graves manquements et d'interrogations, que la sanction « historique » du 14 octobre 2015 abrogeant l'autorisation de diffusion comme l'annulation de celle-ci par le Conseil d'État faute de preuves étayées, ne suffit pas à purger.

La situation amène plusieurs interrogations portant sur la clarification des conditions d'octroi des fréquences, sur les conditions d'un pouvoir accru du CSA dans l'octroi des fréquences, et en définitive, sur le renforcement des pouvoirs du CSA pour lui permettre d'assurer pleinement son rôle.

– L'accès aux informations utiles, permettant au Parlement de tirer les conséquences de cette affaire, nécessite le recours aux pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête.

Afin que soient mises en lumière les conditions dans lesquelles la société éditant la chaîne Numéro 23 a pu obtenir une autorisation d'émettre et les conditions dans lesquelles ont évolué son capital et son contrôle, il est nécessaire que des investigations poussées puissent être mises en œuvre.

S'agissant d'une autorité publique indépendante, seul le Parlement est à même de recueillir des éléments d'information sur ces faits, puis d'en tirer les conséquences utiles en ce qui concerne le statut du CSA et les procédures prévues par le législateur.

Une telle tâche ne pourrait être dévolue à une simple mission d'information parlementaire, qui se verrait opposer la confidentialité de la procédure et des comptes rendus du CSA, et qui ne pourrait pas accéder aux documents internes de Diversité TV France.

Il est donc nécessaire que les rapporteurs en charge de ce contrôle puissent disposer des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place prévus par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

– Les procédures passées ne sont pas un obstacle à la mise en place d'une commission d'enquête.

Si la décision du CSA du 14 octobre 2015 retirant à la société éditant Numéro 23 l'autorisation d'émettre a fait l'objet d'un recours gracieux et d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, désormais tranché par la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, ces procédures sont closes et ne constituent pas des procédures judiciaires au sens de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée.

Aussi, rien ne s'oppose juridiquement à ce que l'Assemblée nationale décide la création d'une commission d'enquête permettant de recueillir tous les éléments d'information pertinents sur les circonstances et procédures à la suite desquelles une autorisation d'émettre a été octroyée à Diversité TV France, sur les contrôles mis en œuvre pour s'assurer du respect des conditions de cette autorisation et de la convention afférente, et sur ce que savait le régulateur des projets d'évolution de l'actionnariat de Diversité TV, afin d'en tirer les conséquences qui s'imposent pour l'avenir.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, est créée une commission d'enquête de trente membres visant à étudier les circonstances dans lesquelles une autorisation d'émettre a été octroyée à la société Diversité TV France pour diffuser la chaîne « Numéro 23 », les contrôles mis en œuvre pour vérifier le respect des engagements qu'elle a souscrits et les conditions dans lesquelles ont évolué son actionnariat et son contrôle.

