



N° 1839

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION *tendant à la création*
d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle
des autorisations de services de télévision à caractère national
sur la télévision numérique terrestre,

PAR M. QUENTIN BATAILLON,

Député.

Voir le numéro : 1743.

SOMMAIRE

—

Pages

EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	9
ANNEXE	13

EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. Aurélien Saintoul et plusieurs de ses collègues du groupe La France insoumise – Nouvelle Union Populaire écologique et sociale (LFI-NUPES) ont déposé, le 13 octobre 2023, une proposition de résolution tendant à « *la création d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre* ».

La présidente du groupe LFI-NUPES a, en application du deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ exercé son « droit de tirage » pour la création de la commission d'enquête prévue par cette proposition de résolution.

Conformément au second alinéa de l'article 140 du Règlement, il revient uniquement à la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, commission permanente compétente au fond, de vérifier que les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies, sans se prononcer sur son opportunité ni adopter d'amendement.

De même, il n'y aura pas lieu de soumettre au vote de l'Assemblée nationale la proposition de résolution. En effet, en application du deuxième alinéa de l'article 141 précité, la Conférence des présidents « *prend acte de la création de la commission d'enquête* » dès lors que celle-ci répond aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et du chapitre IV de la première partie du titre III du Règlement.

*

Les demandes tendant à la création d'une commission d'enquête doivent satisfaire aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 ⁽²⁾, ainsi qu'aux critères fixés par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale reproduits ci-après.

(1) Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, « chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139. Par dérogation à l'alinéa 1 du présent article, la Conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête si les conditions requises pour cette création sont réunies ».

(2) Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

DISPOSITIONS ENCADRANT LA CRÉATION DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Article 137

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement.

Article 138

1. Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.
2. L'irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Article 139

1. Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la Justice.
2. Si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.
3. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des Sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

Source : Règlement de l'Assemblée nationale.

● **En premier lieu, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit satisfaire à l'exigence d'une détermination précise des faits donnant lieu à enquête. Tel est le cas en l'espèce puisque l'article unique ainsi que l'exposé des motifs assignent à la commission d'enquête un champ d'investigations précis.**

En effet, selon l'article unique, la commission d'enquête serait chargée de « faire toute la lumière sur les procédures d'attribution des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre, sur le respect des engagements pris par ces services de télévision et enfin sur les moyens de contrôle du respect de ces engagements mis en œuvre par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ».

L'exposé des motifs précise par ailleurs que les travaux de la commission porteraient plus spécifiquement sur :

– la procédure d'attribution de fréquences pour la diffusion de chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT) par l'Arcom ;

– le respect des engagements pris par les chaînes bénéficiaires de ces autorisations d'usage de la ressource radioélectrique, notamment pour celles dont les contrats arrivent à échéance ;

– les moyens mis à la disposition de l'Arcom pour s'assurer du respect de ces engagements.

La proposition de résolution est donc conforme aux dispositions de l'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La finalité de la commission d'enquête dont elle demande la création correspond également à l'esprit et à la lettre de l'alinéa 2 de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 : en proposant de faire la lumière sur la procédure d'attribution de fréquences par l'Arcom, sur le contrôle du respect des engagements pris par les chaînes ainsi que sur l'analyse et l'évaluation des moyens dont dispose l'autorité de régulation pour exercer cette mission, la proposition de résolution invite de fait à « *recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics [...]* ».

• En second lieu, **la proposition de résolution définit un champ d'investigations qui ne paraît pas de nature à interférer avec celui d'une mission d'information investie des prérogatives d'une commission d'enquête ou d'une commission d'enquête dont les travaux se seraient achevés dans les douze derniers mois.**

En effet, le recensement des commissions d'enquête créées depuis plus d'un an à l'Assemblée nationale montre qu'aucune ne présente le même objet ⁽¹⁾, bien que les travaux menés par la commission des Affaires culturelles et de l'éducation aient pu, en plusieurs occasions, aborder certaines thématiques évoquées par la présente proposition de résolution.

Ainsi, la présente proposition de résolution remplit la condition de recevabilité prévue à l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale.

• En dernier lieu, **la proposition de résolution ne contrevient pas à l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête portant sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.**

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete?limit=12&statut=termine>

Certes, dans sa réponse en date du **7 novembre 2023** adressée à la Présidente de l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux indique que « *le périmètre de la commission d'enquête parlementaire envisagée est susceptible de recouvrir pour partie celui d'une information judiciaire en cours, ouverte du chef de trafic d'influence, et suivie par le parquet national financier* ». En outre, il précise que « *ce périmètre est également susceptible de recouvrir des procédures en cours, notamment relatives aux délits de discriminations ainsi qu'aux délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse telles que la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ou religieuse ; l'injure publique à raison de l'appartenance ou non-appartenance, réelle ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ; la diffamation publique à raison de l'appartenance ou non-appartenance, réelle ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

Néanmoins, l'existence de contentieux portés devant les juridictions ne constitue pas en soi un obstacle dirimant : d'une part, la commission d'enquête n'aura ni à connaître ni à se prononcer sur les litiges susceptibles d'opposer les administrations ou services publics et les justiciables, pas plus que sur les demandes de réparation que ces derniers pourront porter devant les juridictions ; d'autre part, ainsi que l'établit le courrier du garde des Sceaux, il appartient à l'Assemblée nationale de veiller à « *l'articulation de l'enquête parlementaire avec les procédures judiciaires* ». La commission d'enquête devra donc veiller, tout au long de ses travaux, à ne pas étendre ses investigations à des faits faisant l'objet d'instances devant l'autorité judiciaire.

Dès lors et sous cette réserve, l'existence de procédures en cours n'entraîne pas l'irrecevabilité de la présente proposition de résolution au regard de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

Aussi, il résulte de l'analyse qui précède que la proposition de résolution n° 1743 est juridiquement recevable au regard des exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 137 à 139 du Règlement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission procède à l'examen, en application de l'article 140 alinéa 2 du Règlement, de la proposition de tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre, lors de sa séance du 8 novembre 2023 ⁽¹⁾.

Mme la présidente Isabelle Rauch. Nous commençons nos travaux par l'examen de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre (TNT).

La présidente du groupe LFI-NUPES (La France insoumise-Nouvelle Union populaire, écologique et sociale) a fait savoir, à l'occasion de la réunion de la conférence des présidents du 17 octobre dernier, que son groupe souhaitait utiliser son droit de tirage pour la création de cette commission.

En application du second alinéa de l'article 140 du règlement de l'Assemblée nationale, il appartient à notre commission, à laquelle la proposition de résolution a été renvoyée, de vérifier sa recevabilité, sans se prononcer sur son opportunité ni pouvoir amender son dispositif.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Lors de la conférence des présidents du 17 octobre dernier, la présidente du groupe LFI-NUPES a indiqué faire usage, pour la création de la commission d'enquête prévue par cette proposition de résolution, du droit de tirage que le deuxième alinéa de l'article 141 de notre règlement reconnaît à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire, une fois par session ordinaire.

En conséquence, conformément au second alinéa de l'article 140 du règlement, il revient à notre commission de vérifier que les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies. Je rappelle que c'est sur le plan de la recevabilité, et non de l'opportunité, que nous devons nous placer. En la matière, trois conditions sont requises.

En premier lieu, en application de l'article 137 du règlement, les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « doivent déterminer avec précision [...] les faits qui donnent lieu à enquête ».

En l'occurrence, les faits semblent définis avec une précision suffisante puisque, selon l'article unique de la proposition de résolution, la commission

(1) <https://assnat.fr/FBBUE5>

d'enquête serait chargée de « faire toute la lumière sur les procédures d'attribution des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre, sur le respect des engagements pris par ces services de télévision et enfin sur les moyens de contrôle du respect de ces engagements mis en œuvre par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique [Arcom] ».

L'exposé des motifs précise, par ailleurs, que les travaux de la commission porteraient plus spécifiquement sur la procédure d'attribution de fréquences pour la diffusion de chaînes de la TNT par l'Arcom, sur le respect des engagements pris par les chaînes bénéficiaires des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique, notamment celles dont les contrats arrivent à échéance, et sur les moyens mis à la disposition de l'Arcom pour s'assurer du respect de ces engagements. Le premier critère est donc rempli.

En second lieu, de telles propositions de résolution sont recevables sauf si, dans l'année qui précède leur discussion, a eu lieu une commission d'enquête ayant le même objet. Ce n'est pas le cas en l'espèce, bien que les travaux de notre commission aient pu, à plusieurs occasions, aborder certaines thématiques évoquées par la proposition de résolution. Le deuxième critère de recevabilité est donc satisfait.

Enfin, en application de l'article 139 du règlement, une proposition de résolution ne peut être mise en discussion si le garde des Sceaux « fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ». Le troisième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit même que la mission d'une commission d'enquête déjà créée « prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ».

Interrogé par la présidente de l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux a fait savoir par un courrier du 7 novembre que le périmètre de la commission d'enquête envisagée « est susceptible de recouvrir pour partie celui d'une information judiciaire en cours, ouverte du chef de trafic d'influence, et suivie par le parquet national financier » et de recouvrir également le périmètre de plusieurs autres procédures en cours, « notamment relatives aux délits de discriminations ainsi qu'aux délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse ».

Néanmoins, l'existence de contentieux devant les juridictions ne constitue pas en soi un obstacle dirimant. D'une part, la commission d'enquête n'aura à se prononcer ni sur des litiges susceptibles d'opposer les administrations ou services publics et les justiciables ni sur des demandes de réparation dont ces derniers pourraient saisir les juridictions ; d'autre part, ainsi que l'établit le courrier du garde des Sceaux, il appartient à l'Assemblée nationale de veiller à « l'articulation de l'enquête parlementaire avec les procédures judiciaires ». La commission d'enquête devra ainsi veiller tout au long de ses travaux à ne pas étendre ses investigations à des faits faisant l'objet d'instances devant l'autorité judiciaire. Dès lors et sous cette

réserve, l'existence de procédures en cours n'entraîne pas l'irrecevabilité de la présente proposition de résolution au regard de l'article 139 du règlement.

Il résulte de l'analyse qui précède que la proposition de résolution est juridiquement recevable.

M. Jean-Jacques Gaultier (LR). Puisqu'il s'agit d'examiner des questions de recevabilité et non d'opportunité, je ne ferai pas de commentaires à ce stade, même si je m'interroge sur la pertinence de la création d'une telle commission d'enquête.

M. Aurélien Saintoul (LFI-NUPES). La télévision française est-elle à la hauteur des besoins et des attentes du public ? Certainement pas. Racisme, sexisme, harcèlement, violence, vulgarité et abrutissement font partie, malheureusement, des termes qui caractérisent le mieux la production audiovisuelle – je suis même sûr que des noms vous viennent à l'esprit. Cette impression peu flatteuse mérite néanmoins d'être étayée par une enquête sérieuse.

Les chaînes de télévision qui diffusent sur la TNT ont obtenu ce droit dans le cadre d'obligations contractées à l'égard du public et il est de notre devoir de les faire respecter. Le public a un droit de regard sur l'usage qui est fait de ce bien commun que sont les fréquences attribuées par l'Arcom. Des obligations figurent en toutes lettres dans la loi et les conventions signées par les chaînes, pour une durée déterminée. Quinze d'entre elles arrivant à échéance en 2025, nous avons la possibilité de peser dans le processus d'attribution des fréquences, d'assurer la qualité des programmes et de défendre les exigences de nos concitoyens. Une société démocratique ne peut pas se permettre de limiter l'objectif de la communication audiovisuelle à vendre du « temps de cerveau disponible » à Coca-Cola. Tel est l'objectif de la création de cette commission d'enquête.

Mme Céline Calvez (RE). La commission d'enquête que cette proposition de résolution tend à créer a pour principale ambition de contrôler la procédure d'attribution par l'Arcom des fréquences de la TNT. Nous devons nous assurer que cela se fait dans le respect du droit positif et que la création d'une telle commission d'enquête n'interfère pas de façon préjudiciable avec les procédures en cours.

L'Arcom lancera en 2024 la procédure d'octroi de quinze fréquences par l'intermédiaire d'un appel à candidatures. Les chaînes existantes devront alors convaincre le régulateur de renouveler leur autorisation de diffusion sur le bouquet TV gratuit et feront face à la concurrence de nouveaux acteurs. Ma question porte sur le cadrage juridique des objectifs de la commission d'enquête. Elle devra analyser avec objectivité et impartialité les précédentes attributions de fréquences ainsi que les critères suivis, mais elle ne saurait avoir pour but d'interférer dans la procédure elle-même. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous nous confirmer que la commission d'enquête ne pourra porter que sur des faits antérieurs et non sur des événements connexes à son déroulement ?

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). Je m’interroge sur la pertinence de cette commission d’enquête. Selon l’exposé des motifs de votre proposition de résolution, monsieur Saintoul, vous vous posez des questions sur les critères d’attribution des fréquences. Or la loi de 1986 relative à la liberté de communication y répond : huit critères d’attribution, dont l’expérience acquise et le pluralisme des courants d’expression socioculturels, sont prévus. Si le sujet est effectivement important, il a déjà été traité en 2015 par une commission d’enquête qui a conduit à un renforcement des procédures d’attribution et de revente des chaînes de la TNT. Par ailleurs, une commission d’enquête sénatoriale sur la concentration des médias a rendu ses conclusions il y a moins de deux ans. En réalité, la commission que vous souhaitez créer jettera la suspicion sur le travail de grande qualité qui est fait par l’Arcom. Si le monde des médias se caractérise par de nombreuses problématiques, les critères d’attribution des chaînes n’en font pas partie. Je regrette donc que vous ne profitiez pas de votre droit de tirage pour traiter un sujet plus urgent et plus sérieux.

Mme Violette Spillebout (RE). Cette commission d’enquête est envisagée alors que les états généraux de l’information sont en cours, que les procédures de renouvellement des contrats d’objectifs et de moyens de l’audiovisuel public sont déjà bien avancées et qu’une réattribution de canaux de la TNT aura lieu l’année prochaine, là aussi suivant des procédures déjà très bien définies. La question des moyens donnés à l’Arcom pour exercer son contrôle fera-t-elle partie du champ de la commission d’enquête ?

M. Stéphane Lenormand (LIOT). Je serai bref, puisque nous devons nous prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution – j’ai eu beaucoup de questions à poser, en revanche, s’agissant du fond. Les conditions de création de la commission d’enquête sont visiblement respectées. Ses travaux risquent de faire pschitt, mais les sujets qu’elle vise à aborder sont intéressants. En tout cas, nous y participerons de façon active.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Ce que je peux vous dire, après avoir rappelé que nous devons effectivement nous prononcer sur la recevabilité, c’est que la commission d’enquête n’aura pas, en tant que telle, un rôle prospectif et qu’elle ne devra pas travailler sur des procédures judiciaires en cours. Cela ne l’empêchera pas, pour autant, de se pencher sur les procédures suivies par les administrations, qu’elle pourra auditionner. Enfin, une commission d’enquête n’a pas à faire le travail d’autres instances, notamment au sujet des renouvellements qui ont été évoqués – elle ne pourra émettre qu’un avis.

La commission déclare recevable la proposition de résolution.

ANNEXE



**Le garde des sceaux,
ministre de la justice**

Paris, le **07 NOV. 2023**

V/Réf. : D-16-0565
N/Réf. : Parl. n° 202310024482

Madame la présidente,

Vous avez bien voulu m'informer, conformément aux dispositions de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, du dépôt d'une proposition de résolution présentée par Monsieur Aurélien Saintoul et plusieurs autres députés, tendant à la création d'une commission d'enquête « sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre ».

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le périmètre de la commission d'enquête parlementaire envisagée est susceptible de recouvrir pour partie celui d'une information judiciaire en cours, ouverte du chef de trafic d'influence, et suivie par le parquet national financier.

Par ailleurs, ce périmètre est également susceptible de recouvrir des procédures en cours, notamment relatives aux délits de discriminations ainsi qu'aux délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse telles que la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale ou religieuse ; l'injure publique à raison de l'appartenance ou non-appartenance, réelle ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ; la diffamation publique à raison de l'appartenance ou non-appartenance, réelle ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée.

J'appelle ainsi votre attention sur l'articulation de l'enquête parlementaire avec les procédures judiciaires susvisées, la première ne devant pas donner lieu à des investigations sur des aspects relevant de la compétence exclusive de l'institution judiciaire.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de ma haute considération.

Madame Yaël BRAUN-PIVET
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel de Lassay
128 rue de l'Université
75007 PARIS
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone standard : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr



Eric DUPOND-MORETTI