



N° 4294

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE ⁽¹⁾
sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre
à la chaîne Numéro 23 et de sa vente

M. CHRISTIAN KERT,

Président

M. MARCEL ROGEMONT,

Rapporteur

Députés

(1) La composition de cette commission d'enquête figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente est composée de :

– M. Christian Kert, *président*,

– M. Marcel Rogemont, *rapporteur*,

– M. Michel Françaix, Mme Martine Martinel, Mme Dominique Nachury et M. Rudy Salles, *vice-présidents*,

– Mme Marie-George Buffet, M. Laurent Furst, Mme Gilda Hobert et M. Christophe Premat, *secrétaires*,

– MM. Jean-Pierre Allossery, Patrick Bloche, Mmes Marie-Odile Bouillé, Valérie Corre, M. Bernard Debré, Mmes Sandrine Doucet, Virginie Duby-Muller, MM. Yves Durand, Georges Fenech, Mmes Annie Genevard, M. Patrick Hetzel, Mme Colette Langlade, MM. François de Mazières, Michel Ménard, Mme Maud Olivier, MM. Frédéric Reiss, Franck Riestler, Mme Julie Sommaruga et M. Stéphane Travert

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. LE LANCEMENT DE L'APPEL À CANDIDATURES : UNE DÉCISION PRÉCIPITÉE ISSUE DE L'EXÉCUTIF	11
A. UN CHOIX TRÈS POLITIQUE DE LA NORME DE DIFFUSION	11
1. 2011, année charnière pour la TNT.....	11
2. Un rapport rédigé par le président du CSA à la demande du Premier ministre qui ne propose aucune des modifications législatives nécessaires à un développement satisfaisant de la TNT	12
3. Une volonté politique de changer la norme de diffusion	14
4. L'achat de D8 et D17 par Canal + et le changement de pied du Gouvernement...	15
B. UNE PRÉCIPITATION TROUBLANTE	16
1. Un processus fortement accéléré par la renonciation à une étape importante	16
2. Une précipitation lourde de conséquences pour l'ensemble de la TNT.....	18
II. UN PROCESSUS DE SÉLECTION SOUS LE SIGNE DES COMPLAISANCES, VOIRE DES CONNIVENCES	20
A. UNE PROCÉDURE CONTESTABLE	20
1. Une sélection davantage fondée sur la volonté de « servir tout le monde » que sur les critères fixés par la loi.....	20
a. Les critères fixés par la loi et la jurisprudence du Conseil d'État	21
b. Les « orientations complémentaires » fixées par le CSA	22
c. Une sélection structurée par l'attribution de chaînes « de récompense » aux quatre groupes existants	23
d. Des recours en voie d'aboutir devant le Conseil d'État contre les autorisations de HD1, 6ter et RMC Découverte	24
2. Une procédure marquée par plusieurs anomalies.....	24
a. Une instruction minimaliste des dossiers.....	24
b. Des procédés contraires à l'exigence d'impartialité.....	25
c. Un exécutif qui se tient à tout le moins très informé des dossiers.....	26
d. Une négociation sur plusieurs actions contentieuses organisée sous l'égide du nouveau président du CSA.....	27

B. LA SÉLECTION DE NUMÉRO 23 : UN CHOIX EFFECTUÉ DANS DES CONDITIONS HAUTEMENT CONTESTABLES	28
1. Un projet éditorial douteux portant sur un sujet « à la mode »	29
2. Le choix incompréhensible de confier un thème sensible à un candidat qui avait d'ores et déjà montré son incapacité à respecter les engagements pris pour la chaîne Pink TV	31
3. Un contexte de forte spéculation sur les fréquences hertziennes qui aurait dû amener le régulateur à étudier sérieusement les perspectives de financement et d'exploitation du service	36
a. Un régulateur très conscient du risque spéculatif	36
b. Un plan d'affaires faiblement documenté qui n'a fait l'objet d'aucune analyse approfondie.....	36
c. Un montage capitalistique surprenant, un questionnement des services légitime mais censuré	37
4. Un dossier qui comportait d'autres faiblesses au regard des critères fixés par la loi.....	39
5. Des soutiens déterminants dont l'un est de nature à remettre en cause la validité de la procédure	40
a. La présence stupéfiante d'une chaîne de service public dans le projet.....	40
i. Un élément constitutif d'une rupture d'égalité entre les candidats	40
ii. Le projet de partenariat entre Numéro 23 et France 24 : une « affaire dans l'affaire » .	42
b. L'activation d'un puissant réseau d'influence.....	44
c. Une institution dans le « tourbillon » du lobbyisme.....	45
III.UN RÉGULATEUR DÉFAILLANT DANS LE CONVENTIONNEMENT ET LE CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS	46
A. LE CONVENTIONNEMENT DE LA CHAÎNE NUMÉRO 23.....	46
1. Une convention excessivement souple.....	46
2. L'introduction d'une durée minimale d'exploitation du service montre qu'au moment de la signature de la convention, le CSA soupçonne fortement une opération spéculative.....	48
B. UN CONTRÔLE COMPLAISANT DU RESPECT DES ENGAGEMENTS	49
1. Le bilan 2013 de Numéro 23 : une coupable complaisance.....	50
2. Une réaction qui a par trop traîné.....	53
3. Un délai de réaction qui concourt à l'échec de la procédure de sanction	55

IV. UNE PROCÉDURE DE CONTRÔLE ET DE SANCTION PAR LE CSA ALLANT TOUT DROIT VERS L'ÉCHEC	56
A. AVANT LA PROCÉDURE DE SANCTION : UNE COUPABLE NÉGLIGENCE DANS LA SURVEILLANCE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES AUTOUR DE L'ACTIONNARIAT DE NUMÉRO 23	56
1. La vente des chaînes et la spéculation sur la valeur de leurs autorisations d'émettre ont été plus légitimées qu'encadrées par les évolutions de la loi du 30 septembre 1986	56
a. Les autorisations d'émettre sont délivrées par le CSA intuitu personae.....	56
b. La loi de 1986 n'a cependant jamais interdit la modification du capital et donc la cession des sociétés titulaires d'autorisation d'émettre.....	57
c. Une modification substantielle de l'actionariat de la société détentrice peut justifier un retrait de l'autorisation d'émettre, lorsqu'elle emporte remise en cause de la défense du pluralisme, de l'intérêt du public et des choix opérés lors de la délivrance de cette autorisation	58
d. Jusqu'en novembre 2013, l'agrément n'était pas un régime légal d'autorisation des modifications capitalistiques mais une simple pratique conventionnelle	59
e. L'instauration progressive à partir de 2013 d'un régime d'agrément de la cession du contrôle des sociétés titulaires a conduit à considérer comme normale ces modifications de contrôle.....	59
f. Le législateur a même accepté que l'échec du projet économique pour lequel une autorisation d'émettre a été délivrée justifie la cession de la société détentrice et non la remise au régulateur de cette autorisation	61
2. Le premier tour de table de Diversité TV France : des financiers peu exigeants ..	62
a. Un premier tour de table différent de celui annoncé	62
b. Des investisseurs peu concernés par la gestion quotidienne de la société Diversité TV France.....	64
3. Très rapidement après le lancement de la chaîne et sans attendre les premiers résultats, une multiplication d'opérations ne pouvant s'expliquer que par une volonté de céder une entreprise dont le seul actif consistant était une autorisation d'occupation du domaine public	64
a. L'existence, dès juillet 2012, d'un mécanisme de bonus au profit du directeur général en cas de cession de Diversité TV France	65
b. Le choix d'édulcorer la thématique de la chaîne	66
c. Les opérations de réorganisation capitalistiques subséquentes	67
d. L'entrée d'un nouvel actionnaire dont le rôle se révélera plus financier qu'industriel	68
e. Le recours à une émission obligataire de PHO Holding pour financer Diversité TV France.....	71
f. Le mandat de vente donné à une banque d'affaires fin 2014.....	72
g. Les explications peu convaincantes de Numéro 23 sur le déroulé des faits.....	73

4. L'agrément par le CSA de ces évolutions capitalistiques, une procédure traitée avec légèreté.....	75
a. Dès la signature de la convention, la question du respect du tour de table prévu par le dossier de candidature est éludée.....	76
b. Le second tour de table est approuvé par le CSA à la suite d'un examen réel mais sommaire.....	76
c. L'instruction de l'entrée d'UTH au capital ne fait pas l'objet d'un traitement particulièrement diligent.....	78
B. UNE PROCÉDURE DE SANCTION GOUVERNÉE DANS UNE PERSPECTIVE PLUS POLITIQUE QUE JURIDIQUE.....	81
1. L'ignorance des mises en garde du rapporteur indépendant.....	82
2. Une décision construite de manière brouillonne.....	84
a. La reprise de l'argument d'une action de concert ayant conduit au transfert du contrôle de la société.....	84
b. Le reproche de l'inexécution des obligations conventionnelles, sans que des procédures de sanction aient été engagées.....	85
c. La fraude à l'obtention de l'autorisation d'émettre, une accusation sans consistance.....	85
3. Une gestion hasardeuse du recours gracieux.....	86
4. Une décision de retrait logiquement annulée par le Conseil d'État.....	87
V. UN LÉGISLATEUR PLACÉ FACE À SES RESPONSABILITÉS.....	91
A. LES CULS-DE-SAC DE LA TAXATION DES PROFITS LIÉS À LA REVENTE DES CHAÎNES ET STATIONS DE RADIO.....	91
1. La difficulté de définir le fait générateur de la taxe a entraîné la mise en place d'un régime d'agrément à seule visée fiscale.....	91
2. Après deux échecs, une solution législative encore évolutive.....	93
3. Le régime fiscal mis en place, motivé par une condamnation morale des plus-values éventuelles, manque largement sa cible.....	94
4. Une optimisation fiscale relativement simple permettra à la prise de contrôle de Diversité TV France par NextRadioTV d'échapper à toute taxation.....	94
B. DES ADAPTATIONS SOUHAITABLES POUR UNE MEILLEURE GESTION DU DOMAINE PUBLIC HERTZIEN PAR LE CSA.....	95
1. L'office du juge administratif en matière de sanctions devrait être réduit.....	96
2. Les dispositions anti-concentration de la loi de 1986 méritent d'être renforcées..	97
a. Les modifications capitalistiques ayant permis la sortie des actionnaires minoritaires et l'entrée de NextRadioTV ont été agréées par le CSA le 6 juillet 2016.....	97
b. Les conditions de la prise de contrôle de Numéro 23 par NextRadioTV, voire par SFR, sont d'ores et déjà arrêtées.....	98

3. Le CSA doit s’inscrire enfin dans une logique de mieux-disant lors de ses rendez-vous avec les régulés.....	100
a. Le CSA doit utiliser ses pouvoirs de sanction avec moins de timidité, notamment en vue du renouvellement des autorisations précédemment accordées.....	100
b. Le CSA doit étendre l’horizon du contrôle qu’il exerce sur le respect des engagements pris par le titulaire d’une autorisation lorsqu’il instruit un changement de contrôle.....	102
c. Le CSA doit pouvoir renforcer les exigences d’une convention lorsqu’il agrée un changement de contrôle.....	103
4. La transparence de la régulation exercée par le CSA et le contrôle du Parlement sur celle-ci doivent être sensiblement accrus.....	104
5. Le CSA doit être soumis à une déontologie exigeante.....	106
CHRONOLOGIE.....	107
LISTE DES PROPOSITIONS.....	117
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION D’ENQUÊTE.....	119
CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS.....	147
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	149

INTRODUCTION

En adoptant, le 13 juin 2016, la proposition de résolution créant une commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente, l'Assemblée nationale a souhaité que la lumière puisse être faite sur trois séries de faits : 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 par le régulateur pour vérifier le respect des engagements qu'elle a souscrits et les conditions dans lesquelles ont évolué son actionnariat et son contrôle.

En six mois, la commission d'enquête a procédé à quarante auditions de tous les acteurs du dossier, sans *a priori*. Elle a ainsi sollicité tous les concurrents à l'appel à candidatures, les mandataires de la chaîne Numéro 23, les investisseurs putatifs ou avérés au capital de la société éditrice, des membres du Gouvernement, des cabinets et de l'administration chargés de l'audiovisuel au moment des faits, et les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ayant eu la responsabilité de sélectionner la candidature de Numéro 23, puis de contrôler son évolution capitalistique et le respect de ses obligations éditoriales.

Le secteur de l'audiovisuel étant finalement un « petit monde », la commission d'enquête a voulu libérer au maximum la parole des personnes auditionnées, notamment celles qui y exercent encore leurs fonctions ou leur activité professionnelle. Après avoir mené les toutes premières auditions à huis clos, elle a décidé de conduire les suivantes sous le régime du secret, plus protecteur pour les témoins, en application du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ce choix a permis à la commission d'enquête de se faire une idée précise des conditions dans lesquelles ce que l'on peut appeler « l'affaire Numéro 23 » a été rendue possible. Il a ensuite été décidé d'assimiler les auditions tenues à huis clos à celles tenues sous le régime du secret, pour ne pas faire dépendre des hasards du calendrier le degré de confidentialité des propos tenus devant la commission. Le présent rapport traite donc tous les témoins sur un pied d'égalité.

Par ailleurs, en application du II de l'article 6 précité, le rapporteur a obtenu du CSA l'ensemble des documents utiles relatifs à l'appel à candidatures du 18 octobre 2011 et au suivi de Numéro 23 par le collège et les services du CSA, qu'il remercie de leur coopération. Il a également sollicité l'assistance de la direction générale des finances publiques. Plusieurs acteurs du dossier ont également transmis au rapporteur des documents importants pour la connaissance de certains faits.

Cependant, les pouvoirs d'une commission d'enquête sont limités : ils ne permettent pas de garantir que toutes les informations utiles ou indispensables à la manifestation de la vérité ont été mises au jour. Une commission d'enquête n'est ni un parquet, ni un juge d'instruction. En l'espèce, la commission doit considérer que les déclarations contradictoires faites par des acteurs ayant nécessairement eu connaissance des faits ne peuvent s'expliquer que parce que certains témoins n'ont pas dit toute la vérité lors de leur audition sous serment.

Malgré les limites qui affectent ainsi ses investigations, le tableau général que peut dresser la commission d'enquête n'en est pas moins édifiant.

La commission a pu acquérir la conviction qu'il y a eu, à un certain point, volonté de monnayer une autorisation d'utiliser le domaine public hertzien. Cela a été rendu possible grâce à la légèreté, sinon la connivence, du régulateur : c'est lui qui a retenu un projet de chaîne très contestable et qui a arrêté des obligations peu contraignantes, puis qui a négligé d'exercer avec la rigueur nécessaire les compétences dont il dispose pour contrôler les évolutions financières et éditoriales de la chaîne. Il faut convenir que l'exercice de cette dernière mission n'a pas été facilité par les interventions répétées d'un législateur plus réactif que proactif, cherchant à circonvenir les problèmes surgissant de l'actualité par des dispositifs juridiques et fiscaux trop ponctuels ou impropres à atteindre leur but.

En définitive, ce que révèle le « dossier Numéro 23 » est autant les agissements de personnes habiles à se saisir d'un thème porteur pour obtenir, exploiter puis vendre un service de télévision, dans un contexte de rareté des fréquences disponibles, que les limites d'un système de régulation qui a été impuissant à préserver l'intérêt général.

C'est pourquoi la commission d'enquête a formulé quelques propositions ayant pour but que l'utilisation du domaine public hertzien pour la libre communication audiovisuelle ne soit plus détournée au profit d'intérêts différents.

I. LE LANCEMENT DE L'APPEL À CANDIDATURES : UNE DÉCISION PRÉCIPITÉE ISSUE DE L'EXÉCUTIF

A. UN CHOIX TRÈS POLITIQUE DE LA NORME DE DIFFUSION

1. 2011, année charnière pour la TNT

En 2011, la question d'une nouvelle étape de la TNT est posée.

La première vague de développement de l'offre gratuite de la TNT a eu lieu en mars 2005 avec le lancement de 12 nouvelles chaînes (9 privées et 3 publiques) portant de 6 à 18 services l'offre de télévision hertzienne terrestre gratuite.

Le 30 novembre 2011, en application de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, la diffusion analogique de la télévision par la voie hertzienne terrestre doit cesser sur l'ensemble du territoire de la République, libérant ainsi des fréquences pour de potentiels nouveaux appels à candidatures. De la ressource radioélectrique a également été libérée par la restitution de leurs fréquences par les services de télévision payante Canal J à l'automne 2008 et AB1 en janvier 2009.

L'article 103 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007, avait par ailleurs prévu l'attribution aux opérateurs dits « historiques », TF1, M6 et Canal +, à leur demande, d'un droit supplémentaire à diffusion, plus connu sous le nom de « canal compensatoire » ou encore « canal bonus », afin de compenser le préjudice lié à l'arrêt anticipé et progressif de la diffusion analogique. Cette disposition faisait néanmoins l'objet d'une procédure précontentieuse émanant de la Commission européenne, qui la jugeait disproportionnée par rapport au préjudice subi par les acteurs concernés, étant précisé que l'extinction anticipée de la diffusion analogique a permis à ces acteurs une réduction importante de leurs coûts de diffusion ⁽¹⁾.

Comme l'indique le rapport sur l'avenir de la TNT remis par M. Michel Boyon au Premier ministre François Fillon en septembre 2011, l'année 2011 était donc « *la dernière occasion pour étudier les principales hypothèses d'évolution du paysage hertzien terrestre, et donc du paysage audiovisuel français dans son ensemble, afin de préparer les décisions qui satisferont le mieux possible les exigences de l'intérêt général* ».

(1) À la suite d'une plainte relative à l'article 103 de la loi de 1986 déposée en avril 2008, la Commission européenne avait fait savoir aux autorités françaises, dans un courrier du 20 février 2009, qu'au regard des dispositions prévues par les directives 2002/20 et 2002/77 du « Paquet Télécom », l'octroi de canaux supplémentaires lui semblait disproportionné par rapport au préjudice résultant de l'extinction anticipée de la diffusion analogique, d'autant plus que les chaînes « historiques » avaient déjà bénéficié auparavant d'une prorogation de cinq ans de la durée de leur autorisation de diffusion.

Les éléments dont la commission d'enquête a eu connaissance montrent que **les mois qui ont précédé l'appel à candidatures ont donné lieu à un débat sur l'opportunité de lancer ou pas un tel appel et sur la norme technique de diffusion dans laquelle un éventuel appel à candidatures devrait avoir lieu.**

Si les choix envisagés et effectués ont été présentés comme destinés à « *satisfaire le mieux possible les exigences de l'intérêt général* » et si cet aspect a été démenti par certains témoins membres de la sphère exécutive, la commission d'enquête a pu reconstituer un déroulement des événements qui établit clairement comment **l'exécutif a utilisé – voire instrumentalisé – la question de l'évolution des normes de diffusion, notamment pour retarder l'entrée de Canal + sur le marché de la télévision en clair par l'entremise de son canal « bonus ».** Cette solution était en particulier prônée par les acteurs historiques TF1 et M6, les groupes NextRadioTV et NRJ faisant au contraire pression auprès de l'exécutif et du CSA pour qu'un appel à candidatures soit rapidement lancé.

Alors que Canal + annonce en mars 2011 sa volonté d'utiliser son « canal bonus » pour lancer une chaîne généraliste sur la TNT gratuite ⁽¹⁾, le 20 mai 2011, le Premier ministre, **M. François Fillon, charge M. Michel Boyon, président du CSA, d'une mission de réflexion sur l'avenir de la TNT.**

Le rapporteur relève que cette mission est attribuée à M. Michel Boyon, compte tenu de son expérience et des deux rapports qu'il avait remis au Premier ministre sur ce dossier en octobre 2002 puis en février 2003. Outre que le rapporteur considère qu'**il est très discutable, au plan institutionnel, que le président d'une autorité administrative indépendante joue le rôle d'expert auprès du Gouvernement** dans le champ de compétence de l'autorité dont il assure la présidence, il observe que les propositions du rapport, intégralement centrées sur les enjeux liés à l'abrogation des canaux compensatoires et à l'introduction d'une nouvelle norme de diffusion, passent à côté des véritables besoins du secteur.

2. Un rapport rédigé par le président du CSA à la demande du Premier ministre qui ne propose aucune des modifications législatives nécessaires à un développement satisfaisant de la TNT

Plusieurs parties prenantes du dossier, en particulier parmi les membres du CSA en fonction au moment de l'appel à candidatures du 18 octobre 2011, **ont souligné le caractère particulièrement inadapté du cadre législatif applicable.** Pourtant, le rapporteur relève que le rapport de M. Michel Boyon n'a formulé **aucune proposition d'adaptation de ce cadre** – alors même que la lettre de mission du Premier ministre l'invitait à formuler les propositions de modifications législatives et réglementaires jugées nécessaires afin de préparer au mieux l'avenir de la TNT.

(1) <http://www.lefigaro.fr/societes/2011/03/24/04015-20110324ARTFIG00719-canal-lancera-une-chaine-generaliste-gratuite.php>.

Certes, le rapport propose un bilan lucide de la TNT, mais il est étonnant de constater qu'aucune proposition d'évolution du cadre permettant de remédier aux problèmes posés ne soit avancée.

En particulier, si le rapport souligne bien que « *la dimension économique du secteur audiovisuel a été trop longtemps sous-estimée, voire ignorée* », aucune proposition n'est avancée afin de permettre au CSA de mieux la prendre en compte. La majorité suivante ne pourra malheureusement remédier à ces lacunes que postérieurement à la dernière grande étape d'évolution de la TNT, par la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, laquelle a, à l'initiative du rapporteur, généralisé les études d'impact économique et permis au régulateur de surseoir à un appel à candidatures lorsque le marché publicitaire n'apparaît pas en mesure d'absorber de nouveaux acteurs.

De même, le rapport souligne à juste titre les « *difficultés persistantes de la TNT payante* » et les incertitudes fortes qui pèsent sur son avenir ; mais il ne formule aucune proposition susceptible d'apporter une réponse à cette question. Or, comme le rapporteur a eu l'occasion de le formuler à de nombreuses reprises, **il est regrettable que le régulateur n'ait pas profité de l'appel à candidatures de 2011 pour inviter M6 et TF1 à proposer le passage en gratuit des chaînes LCI et Paris Première diffusées sur la TNT payante.** Le rapport indique pourtant que « *le passage d'une partie de l'offre actuelle du secteur payant vers le secteur gratuit est présenté par certains éditeurs comme le seul moyen de préserver la pérennité de chaînes de qualité, aux programmes innovants et au professionnalisme reconnu.* » Il précise néanmoins que « *la présence éventuelle sur le secteur gratuit d'un groupe bénéficiant d'une position dominante importante sur le secteur payant susciterait des interrogations au regard des règles de la concurrence* ». La volonté de ne pas ouvrir la possibilité à Canal + de faire son entrée sur la télévision gratuite semble donc expliquer la position retenue.

Enfin, si le rapport souligne l'équilibre financier fragile des nouvelles chaînes de la TNT et le fait que « *la concurrence n'a pas encore vraiment bénéficié aux contenus* », au financement de la création et à la production de programmes inédits, il n'avance aucune proposition visant à tenir compte de cet état de fait dans un éventuel futur appel à candidatures, par exemple en atténuant la nécessité de prendre en compte l'impératif de diversité des opérateurs.

Surtout, le rapport note que, compte tenu de la fragilité des nouvelles chaînes de la TNT, « **le phénomène de concentration constaté depuis deux ans pourrait se poursuivre** » mais qu'« **il n'est pas en soi condamnable** ». Ainsi, **aucune proposition n'est avancée en vue de remédier au phénomène de spéculation sur les fréquences** du domaine public hertzien observé à l'occasion des différentes opérations de concentration.

Centré sur la question du changement de la norme de diffusion, le rapport de M. Michel Boyon au Premier ministre passe ainsi à côté de l'ensemble des

enjeux qui auraient permis d'assurer dans des conditions satisfaisantes et conformes à l'intérêt général la poursuite du développement de la TNT.

3. Une volonté politique de changer la norme de diffusion

Il convient de rappeler que le choix des normes techniques de diffusion et de compression de la TNT relève de l'exécutif.

La lettre de mission du Premier ministre invitait le président du CSA à examiner les différents scénarii envisageables pour répondre, de la manière la plus adaptée, aux enjeux auxquels la TNT est confrontée. Elle invitait explicitement M. Boyon à « *étudier plus particulièrement l'hypothèse d'un changement de la norme de diffusion des services télévisuels* », c'est-à-dire un passage de la norme DVB-T à la norme DVB-T2.

Le 1^{er} août 2011, sans attendre les conclusions du rapport de M. Boyon, **un projet d'arrêté tendant à introduire la norme de diffusion DVB-T2 pour les nouveaux multiplex de la TNT (R7 et R8) est notifié à Bruxelles.**

Le rapport de M. Michel Boyon, achevé à la fin du mois d'août 2011, préconise l'application de la norme DVB-T2 aux multiplex R7 et R8. « *En raison des délais inévitablement longs que requiert la mise en place effective d'une nouvelle norme de diffusion, il est très souhaitable que les pouvoirs publics, s'ils sont convaincus du caractère inéluctable du passage au DVB-T2, en prennent dès que possible la décision de principe. Il faut être conscient que le passage au DVB-T2 est impératif si l'on veut lancer de nouvelles chaînes en haute définition, sans obérer la migration des chaînes existantes vers celle-ci* ».

Tout en concédant que le passage à la norme DVB-T2 soumettrait « *les téléspectateurs desservis exclusivement par la TNT à de nouvelles contraintes, d'ordre matériel, financier et psychologique, peu après le passage au tout numérique* », le rapport enfonce le clou en soulignant que « *Décider l'application de la norme DVB-T2 aux multiplex R7 et R8 semble être, en l'état actuel, une réponse plus pertinente à la satisfaction de plusieurs impératifs d'intérêt général : garantir la pérennité de la ressource radioélectrique nécessaire à l'audiovisuel ; permettre l'enrichissement de l'offre de programmes, avec l'extension de la haute définition et le lancement de nouvelles chaînes ; consolider la situation économique d'un secteur audiovisuel qui doit affronter des concurrences toujours plus vives.* » On est ici assez loin de ce que quelques témoins ont décrit à la commission d'enquête comme une position neutre qui se contente de présenter de façon équilibrée les arguments des promoteurs et des détracteurs d'un changement de la norme de diffusion.

Pourtant, comme l'a indiqué un spécialiste du sujet à la commission d'enquête, si le passage à la norme de compression MPEG-4 était inéluctable et indispensable pour généraliser la haute définition (HD), « **plus discutable était le passage au DVB-T2 proposé par le rapport Boyon** ». S'agissant d'une nouvelle

norme dont le support n'était pas assuré dans les téléviseurs vendus en France en 2011 et qu'à peine 5 % des téléviseurs étaient en mesure de lire, il *« aurait fallu lancer des chaînes kamikazes, qui se seraient sacrifiées en diffusant des programmes que personne n'aurait pu regarder mais d'un intérêt tel que les gens auraient fini par décider d'acheter un boîtier... En 2011, lancer un appel à candidatures pour des chaînes en DVB-T2 c'était l'assurance que ces chaînes seraient invisibles pendant quelques années »*.

Comme l'a souligné un membre du CSA, le rapport de M. Michel Boyon préconisait clairement le passage à la norme DVB-T2, qui impliquait de repousser dans le temps l'attribution de nouvelles chaînes. Le rapport indiquait même : *« S'agissant du calendrier et des modalités de ce processus, le choix est éminemment politique au sens élevé du terme. Il doit être fait dans la sérénité, à l'abri de toute initiative débridée »*.

4. L'achat de D8 et D17 par Canal + et le changement de pied du Gouvernement

Le groupe Canal + annonce en septembre 2011 sa volonté d'entrer dans la télévision gratuite par l'achat au groupe Bolloré de ses chaînes D8 et D17. Comme l'a souligné un membre du CSA, M. Michel Boyon a remis son rapport au Premier ministre le mardi 12 septembre, quatre jours après cette annonce. *« C'était un sacré choc quand même, sachant que le rapport était en préparation depuis quelque temps »*.

L'arrivée en force de Canal + sur la TNT gratuite à travers l'achat des deux chaînes du groupe Bolloré remet immédiatement en cause l'intérêt de la norme DVB-T2 pour les groupes TF1 et M6, qui ont désormais intérêt à se voir attribuer de nouveaux canaux. Ainsi que l'a indiqué un membre du CSA, le groupe Vivendi – propriétaire de Canal + – est venu rompre la « paix des braves » entre le gratuit et le payant : *« nous étions alors tous d'accord pour diluer le problème en accordant de nouvelles fréquences »*.

Une réunion interministérielle sur l'avenir de la TNT, à laquelle on peut être surpris de constater que participe le président du CSA, se tient le 11 octobre. Dans son communiqué de presse, le Gouvernement indique avoir pris acte de l'avis motivé émis le 29 septembre par la Commission européenne considérant que le dispositif prévu par la loi de 1986 octroyant des canaux additionnels dits compensatoires aux trois groupes historiques TF1, M6 et Canal +, était contraire au droit de l'Union européenne. Dans ce contexte, *« Un projet de loi sera déposé dans les deux mois pour abroger le dispositif des "canaux compensatoires". Afin que les téléspectateurs puissent bénéficier d'un enrichissement de l'offre audiovisuelle sans nécessité de se rééquiper, la norme technique de diffusion de la TNT ne sera pas modifiée. Dès lors, le CSA sera en mesure de décider rapidement le lancement d'appels à candidatures qui permettra de diffuser 6 chaînes supplémentaires en haute définition »*.

L'achat de D8 et D17 conduit donc le Gouvernement à ne pas suivre la recommandation du rapport de M. Michel Boyon et **à demander, le 11 octobre, le lancement « rapide » d'un appel à candidatures. Le rapporteur constate que le CSA s'exécute le 18 octobre 2011** en publiant un appel fixant le délai de dépôt des candidatures au 12 janvier 2012 en vue d'une sélection en mars 2012. Un témoin a évoqué devant la commission d'enquête un « *calendrier resserré* » qui a pu être respecté grâce à un « *travail à flux tendus* ».

B. UNE PRÉCIPITATION TROUBLANTE

1. Un processus fortement accéléré par la renonciation à une étape importante

Le choix était donc fait d'engager une nouvelle étape, cruciale, du développement de la TNT en organisant ce qui devait être la dernière attribution de fréquences. Or, le rapport de M. Michel Boyon sur l'avenir de la TNT indiquait que « *les pouvoirs publics et les professionnels ont le devoir d'agir avec méthode, en particulier sans précipitation, sur la base de priorités clairement définies, elles-mêmes issues d'une analyse du contexte juridique économique, technologique et culturel actuel* ».

Bien au-delà de M. Didier Maïsto, **de graves accusations ont été formulées contre le CSA quant à un manque d'indépendance dans la gestion de cet appel à candidatures, dans un contexte de campagne présidentielle.** La presse avait elle aussi établi un parallèle entre le lancement de l'appel et les échéances électorales ; M. Jamal Henni avait écrit par exemple : « *Le gouvernement y voit son intérêt. En effet, la campagne électorale approche. Faire miroiter aux principaux groupes de média une nouvelle chaîne TNT peut être un bon moyen de les rendre bienveillants durant la campagne, pense-t-on en haut lieu. Un patron de chaîne persifle : "les unes du Parisien sont devenues très sarkozystes à cette époque, car son propriétaire Amaury désirait obtenir une chaîne TNT" »* ⁽¹⁾

La commission d'enquête s'est donc interrogée sur les conditions de ce lancement et, en particulier, sur les déterminants de son calendrier.

À cet égard, le rapporteur relève que **la première étape d'un appel à candidatures est la réalisation d'une consultation publique** sur l'opportunité des caractéristiques de l'appel préalablement à l'ouverture de celui-ci ⁽²⁾.

(1) <http://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/tnt-lhistoire-secrete-six-nouvelles-chaines-403058.html>.

(2) L'article 31 de la loi du 30 septembre 1986 introduit par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle dispose en effet que « si les décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause, le Conseil supérieur de l'audiovisuel procède, préalablement au lancement des procédures prévues aux articles 29, 30, 30-1, 30-5 et 30-6, à une consultation publique. »

En l'occurrence, **le CSA s'est appuyé sur une consultation publique** sur le paysage cible de la diffusion numérique et l'usage de la ressource libérée par deux services de télévision hertzienne numérique payante **lancée le 23 juin 2009, soit plus de deux ans avant l'appel à candidatures.**

La loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique avait entre-temps introduit une disposition, issue d'un amendement de M. Bruno Retailleau au Sénat, précisant que « *le conseil n'est pas tenu de procéder à une nouvelle consultation en application du présent article ou de l'article 28-4 lorsque le lancement de l'une des procédures visées au premier alinéa a pour objet d'autoriser une nouvelle personne morale à utiliser une part de la ressource radioélectrique à la suite du retrait de l'autorisation de la personne morale précédemment autorisée ou lorsqu'il a déjà procédé, dans les trois ans qui précèdent le lancement de l'une des procédures visées au premier alinéa, à une consultation publique portant sur un champ géographique semblable à celui de cette procédure pour des services de télévision ou de radio de même nature.* »

L'amendement avait été présenté par son auteur comme « *un amendement de simplification administrative* ». Dans l'exposé sommaire, M. Retailleau rappelait que « *l'organisation de telles consultations [était] naturellement nécessaire pour les appels à candidatures à l'échelle nationale* ». L'objet de cette mesure n'était certes pas de dispenser le CSA de lancer une consultation préalablement au lancement de la deuxième grande vague de la TNT nationale. Il s'agissait, comme le précisait l'auteur de l'amendement, de laisser au CSA le soin d'apprécier l'intérêt réel d'une telle consultation et « *de ne plus retarder inutilement le lancement de radios ou télévisions locales numériques* ». L'intention du législateur était, sans aucune ambiguïté, d'alléger les contraintes pesant sur les seuls médias locaux ; mais cette intention n'a pas trouvé à s'intégrer dans le dispositif législatif proprement dit.

Le CSA a donc fait un choix étonnant : considérer qu'une telle consultation n'avait pas d'intérêt dans le cadre du lancement de la dernière grande étape de développement de la TNT tendant à augmenter l'offre de 37 %. Or, les enseignements tirés de la consultation réalisée deux ans plus tôt par le régulateur auraient dû être considérés comme périmés, le paysage audiovisuel ayant été bouleversé depuis par le rachat de TMC et NT1 par TF1, les incertitudes sur la suppression de la publicité sur France Télévisions, les difficultés enregistrées sur le marché publicitaire, l'aggravation des difficultés de la TNT payante, l'arrivée du groupe Canal + sur la télévision gratuite, la perspective d'une « dénumérotation » des chaînes locales résultant de l'arrivée de six nouvelles chaînes nationales, entre autres...

Plusieurs membres du CSA ont défendu l'idée selon laquelle il y aurait eu « *urgence* », la jurisprudence du Conseil d'État interdisant de laisser trop longtemps en jachère des fréquences rendues disponibles lorsque des opérateurs en font la demande. Certains ont affirmé que le CSA était tenu de lancer l'appel à

candidatures dès lors que le Gouvernement avait dit qu'il ne changerait pas la norme de diffusion et qu'il était saisi d'une demande conjointe du groupe NRJ et du groupe NextRadioTV.

Ces affirmations ne sont guère convaincantes : un nombre limité de fréquences avait effectivement été rendu disponible en 2009 à la suite de l'abrogation des autorisations de Canal J et AB, mais on ne peut raisonnablement soutenir qu'il était urgent de lancer en octobre 2011 un appel à candidatures pour des fréquences à libérer le 30 novembre 2011.

Le rapporteur souligne également que le législateur, en prévoyant une consultation publique préalable, invitait le CSA à n'agir qu'après avoir pris le temps de dégager des priorités sur la base d'une analyse actualisée du contexte juridique, économique, technologique et culturel.

Il relève en outre que le lancement de la radio numérique terrestre a été retardé pendant plusieurs années compte tenu des difficultés posées par son contexte économique, technologique et culturel. La notion d'urgence apparaît donc à géométrie variable et peut devoir composer avec d'autres paramètres.

Les travaux de la commission d'enquête montrent que le calendrier de cette attribution de fréquences a néanmoins fait débat au sein de l'exécutif comme au sein du CSA. **Un membre de la sphère exécutive a indiqué qu'« étant donné la prégnance des échéances électorales à venir », il avait tendance à faire traîner ce dossier, « plus que d'autres qui y voyaient une urgence ». Un membre du collège a souligné qu'« il y avait une différence d'appréciation entre certains membres du collège sur l'opportunité de lancer ces six nouvelles chaînes en mars 2012, quelques mois avant une échéance présidentielle importante ».**

Une démarche moins précipitée aurait, de plus, desserré les contraintes qui s'exerçaient sur le calendrier et permis aux candidats d'élaborer des projets de services audiovisuels mieux conçus et plus solides.

2. Une précipitation lourde de conséquences pour l'ensemble de la TNT

Une conférence mondiale des radiocommunications (CMR) susceptible de modifier les équilibres à long terme de la répartition des fréquences entre l'audiovisuel et les télécommunications devait avoir lieu en janvier 2012 à Genève. Il eut été opportun d'attendre ses conclusions pour se prononcer sur l'avenir de la TNT. D'autant que **cette CMR a entériné la possibilité pour les pays de la zone EMEA (Europe, Moyen-Orient, Afrique) d'utiliser la bande des 700 mégahertz (MHz) pour le haut débit mobile.**

Quand bien même le processus d'attribution de nouvelles fréquences de TNT sur deux nouveaux multiplex avait été lancé trois mois auparavant, une telle décision aurait dû conduire à y surseoir. En effet, **ni le CSA ni le Gouvernement**

ne pouvaient ignorer à l'issue de la CMR qu'une forte pression allait s'exercer pour que la France libère la bande 700 MHz à une échéance assez rapprochée. De fait, un an après la CMR de 2012, un conseil de défense a entériné le fait que la bande 700 MHz allait être libérée en faveur du haut débit mobile, ce qui a été acté par la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la TNT.

L'espace qui a été ouvert à de nouveaux multiplex à la fin de 2012 aura donc été réduit très peu de temps après. De six multiplex, on est passé à huit en décembre 2012 puis à nouveau à six le 5 avril 2016, ce qui a obligé à généraliser en un temps record une nouvelle norme de compression (le MPEG-4) et à indemniser les opérateurs de diffusion de deux multiplex confrontés à la rupture anticipée de leurs contrats.

L'attribution des fréquences de l'hiver 2011-2012, qui a été présentée à la commission par un témoin comme un mouvement stratégique visant à « préempter » au profit de la diffusion audiovisuelle les fréquences disponibles, a donc échoué à atteindre l'objectif allégué, tout en coûtant aux finances publiques.

Ainsi que l'a indiqué un membre de la sphère exécutive, *« comme la suite l'a montré avec la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la TNT ainsi que la reconfiguration des multiplex intervenue en avril 2016, nous aurions pu attendre quelques années avant de lancer cet appel à candidatures ».*

II. UN PROCESSUS DE SÉLECTION SOUS LE SIGNE DES COMPLAISANCES, VOIRE DES CONNIVENCES

Par une décision du 25 janvier 2012, le CSA a constaté que les trente-quatre candidatures qu'il avait reçues à la date limite de dépôt étaient toutes recevables et rendu publique la liste des candidats. Il y a eu quatre désistements dans le courant de la procédure ⁽¹⁾.

L'instruction des dossiers a été conduite par un groupe de travail spécifique, dit « R7-R8 », coprésidé par MM. Emmanuel Gabla et Alain Méar, respectivement président du groupe de travail sur les télévisions nationales privées gratuites et président du groupe de travail sur la ressource hertzienne. Ce groupe a travaillé entre janvier et mars pour préparer les auditions publiques organisées entre le 5 et le 14 mars 2012. Le collège s'est réuni le 27 mars 2012 pour procéder à la sélection de six projets. Trois projets ont recueilli neuf voix et ont donc été adoptés à l'unanimité : HD1, 6ter et L'Équipe HD. Deux projets ont recueilli huit voix : Chérie HD et RMC Découverte. Un projet a recueilli sept voix : TVous la Télédiversité – dénomination du projet qui allait devenir plus tard Numéro 23, porté par la société Diversité TV France. Enfin, quatre projets n'ont recueilli qu'une voix : Boutique & Co, Hexa, 360 Télévision et Via. Les projets HD1, 6ter, L'Équipe HD, Chérie HD, RMC Découverte et TVous La Télédiversité ont donc été sélectionnés au terme d'un processus qui soulève de nombreuses interrogations.

A. UNE PROCÉDURE CONTESTABLE

1. Une sélection davantage fondée sur la volonté de « servir tout le monde » que sur les critères fixés par la loi

Dans *La Récréation*, M. Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la communication de l'époque, relate à la date du 27 mars 2012 : « *Attribution des fréquences des nouvelles chaînes de télévision. Du travail d'orfèvre, tout le monde est servi. Et même Pascal Houzelot, qui a réussi à se glisser parmi les vainqueurs.* ». La commission d'enquête a pu constater que la volonté du CSA de « servir tout le monde » l'a conduit à s'affranchir largement des critères fixés par la loi. Il s'ensuit que les recours formés devant le Conseil d'État contre l'attribution d'au moins trois des chaînes sélectionnées avaient toute chance d'aboutir.

(1) Il s'agit des candidatures de Génération TNT, de La Chaîne Météo, d'Urb TV et de L'Énôrme TV.

a. Les critères fixés par la loi et la jurisprudence du Conseil d'État

Les articles 29, 30 et 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 encadrent strictement le déroulement de l'appel à candidatures et soumettent le choix du CSA à de nombreux critères.

L'article 30-1, dans sa rédaction en vigueur à l'époque, précise en effet que le CSA « *accorde les autorisations d'usage de la ressource radioélectrique **en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public** au regard des impératifs prioritaires et des critères mentionnés aux articles 29 et 30 ainsi que des engagements du candidat en matière de couverture du territoire, de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques françaises et européennes. Il tient également compte de la cohérence des propositions formulées par les candidats en matière de regroupement technique et commercial avec d'autres services et en matière de choix des distributeurs de services, ainsi que de la nécessité d'offrir des services répondant aux attentes d'un large public et de nature à encourager un développement rapide de la télévision numérique de terre.*

« Dans la mesure de leur viabilité économique et financière, notamment au regard de la ressource publicitaire, il favorise les services ne faisant pas appel à une rémunération de la part des usagers et contribuant à renforcer la diversité des opérateurs ainsi que le pluralisme de l'information, tous médias confondus.

« (...) Pour l'octroi des autorisations aux éditeurs de services de télévision en haute définition, il favorise la reprise des services déjà autorisés par voie hertzienne terrestre en mode numérique.

« Il tient compte des engagements en volume et en genre pris par le candidat en matière de production et de diffusion en haute définition de programmes, en particulier d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes et d'expression originale française, ainsi que de l'offre de programmes dont les formats sont les plus adaptés à la haute définition et les plus à même d'encourager la réception de services en haute définition par le plus grand nombre. »

En application de l'article 29, le CSA doit également tenir compte :

« 1° De l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ;

« 2° Du financement et des perspectives d'exploitation du service notamment en fonction des possibilités de partage des ressources publicitaires entre les entreprises de presse écrite et les services de communication audiovisuelle ;

« 3° Des participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse ;

« 4° Pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public ;

« 5° De la contribution à la production de programmes réalisés localement ;

« 6° Pour les services dont les programmes musicaux constituent une proportion importante de la programmation, des dispositions envisagées en faveur de la diversité musicale au regard, notamment, de la variété des œuvres, des interprètes, des nouveaux talents programmés et de leurs conditions de programmation ».

Si le caractère contraignant et inadapté de ce cadre a été souligné par de nombreux acteurs, le rapporteur ne peut que déplorer à nouveau que la mission de réflexion confiée à M. Michel Boyon n'ait débouché sur aucune proposition d'adaptation.

b. Les « orientations complémentaires » fixées par le CSA

Il a été porté à la connaissance de la commission d'enquête que, pour cet appel particulier, le CSA a ajouté trois orientations : la complémentarité avec les chaînes existantes ; la créativité et l'innovation ; l'engagement en matière de productions audiovisuelles et patrimoniales. Un membre du CSA indique quant à lui que « **le CSA entendait privilégier des chaînes plus marquées par une thématique que celles autorisées en 2005, dont la programmation est généraliste, et plus ouvertes à une ligne éditoriale prenant en compte la diversité sociale, l'ouverture sur le monde contemporain et les cultures du monde** ». Outre que ces orientations ne se recoupent pas totalement, le rapporteur relève qu'elles ne figurent pas dans l'appel à candidatures.

En revanche, le communiqué de presse du CSA du 27 mars 2012 indique bien que les choix du CSA ont été « *guidés par l'intérêt du téléspectateur afin d'enrichir l'offre actuelle par des **programmes de complément** répondant à des exigences de créativité et d'innovation* ».

La commission d'enquête a néanmoins constaté que les choix du CSA se sont largement affranchis de toute grille de critères, aucune méthode permettant de juger les projets autrement que sur leur caractère « esthétique » et leur tour de table n'ayant été mise en place.

c. Une sélection structurée par l'attribution de chaînes « de récompense » aux quatre groupes existants

L'objectif d'attribuer des « chaînes bonus » aux groupes existants a été largement reconnu par les membres du CSA.

Un conseiller a ainsi indiqué : « *assez rapidement il est apparu au conseil qu'il fallait établir une sorte d'équilibre : continuer à conforter les grands groupes, renforcer les acteurs moyens et faire une petite ouverture en faveur de nouveaux venus* ». Deux chaînes sont donc allées à de gros opérateurs, deux à des opérateurs moyens et deux à de nouveaux entrants. Comme l'a affirmé, dans un instant de relâchement, un acteur du secteur, « *il fallait faire plaisir à tout le monde* ».

Selon un autre conseiller, « *il avait été décidé, en accord avec les chaînes les plus anciennes (TF1, M6, NRJ et NextRadio), qu'elles bénéficieraient d'une compensation des efforts consentis en acceptant le déploiement très large de la TNT. À côté de ces quatre "chaînes de récompense", deux autres chaînes devaient être réservées à de nouveaux entrants* ». Le rapporteur doit faire part de sa surprise à cette évocation d'un « pilotage » conjoint de la sélection entre le CSA et les quatre groupes installés.

Pour un autre membre, le rapport de forces a conduit le CSA à attribuer « *de façon naturelle* » une chaîne à TF1 et une chaîne à M6. **Le fait qu'il y ait « une récompense à travers l'attribution de chaînes bonus a bien été décidé à l'unanimité du collège ».**

Les informations recueillies par la commission d'enquête montrent par conséquent que **les seuls véritables candidats « sélectionnés » par le CSA sont les deux nouveaux entrants : l'Équipe HD et TVous la Télédiversité**. Selon un membre du CSA, les candidats auraient d'ailleurs été informés que quatre chaînes avaient été en quelque sorte « préemptées » en faveur des groupes en place.

Plus grave, des témoignages concordants indiquent que les groupes existants, qui portaient chacun plusieurs projets, ont été informellement invités à les classer par ordre de préférence. Si tous les groupes n'ont pas obtenu leur « premier choix » – le CSA ayant attribué une chaîne à l'Équipe au détriment du projet RMC Sport, qui avait la préférence du groupe NextRadioTV, et refusé de créer la chaîne de téléachat privilégiée par le groupe M6 –, un membre du CSA a reconnu que « *Pour ce qui concerne les quatre chaînes historiques, TF1 a choisi HD1, NextRadioTV a retenu RMC Découverte, M6 a sélectionné 6ter et NRJ a opté pour Chérie 25* ».

La « délégation » du choix des chaînes aux groupes explique sans doute pourquoi a été balayé l'objectif affiché de sélectionner des chaînes « de complément » reposant sur des thématiques absentes de la TNT afin de ne pas trop perturber l'équilibre global du financement du secteur. En effet, HD1 étant une chaîne de fiction, RMC Découverte une chaîne de documentaires, 6ter une

chaîne familiale et Chérie 25 une chaîne s'adressant aux femmes, on ne saurait dire que les thématiques retenues étaient absentes de la TNT. La seule chaîne obéissant véritablement à ce cahier des charges est en effet l'Équipe HD, qui est consacrée au sport.

Tout laisse donc à penser que les seuls véritables enjeux de la sélection n'ont porté que sur le choix des deux nouveaux entrants.

d. Des recours en voie d'aboutir devant le Conseil d'État contre les autorisations de HD1, 6ter et RMC Découverte

Le groupe Fiducial, qui portait le projet D-Facto, non retenu à l'issue de l'appel à candidatures, a formé en août 2012 des recours contre sept des décisions rendues par le CSA le 3 juillet 2012 : les décisions autorisant à émettre les six chaînes retenues et la décision rejetant son propre projet.

Les travaux de la commission d'enquête montrent qu'à la fin de l'été 2014, **le Conseil d'État était sur le point d'annuler les autorisations délivrées à au moins trois chaînes, à savoir HD1, 6ter et RMC Découverte**. Le Conseil d'État avait demandé, par une mesure d'instruction adressée simultanément à TF1, M6 et NextRadioTV – mais pas aux trois autres titulaires d'autorisations – d'indiquer si l'effet rétroactif d'une éventuelle annulation des décisions du CSA délivrant les autorisations d'émettre était de nature à emporter des conséquences manifestement excessives et si, au regard des intérêts privés et publics en cause, il y avait lieu pour le Conseil d'État de déroger à la règle de l'effet rétroactif des annulations contentieuses.

S'il n'est pas possible de connaître précisément les motifs qui pouvaient conduire le Conseil d'État à envisager une annulation de ces autorisations, on peut néanmoins affirmer que « les équilibres » définis par le CSA et le principe de l'attribution d'une chaîne « bonus » aux groupes déjà installés pouvaient n'être pas considérés comme pleinement conformes à la loi.

2. Une procédure marquée par plusieurs anomalies

a. Une instruction minimaliste des dossiers

Le choix ayant été fait de récompenser les différents acteurs en place et de leur laisser quasiment le choix du projet retenu, il n'est pas étonnant de constater que l'instruction des candidatures, examinée par la commission d'enquête, a été particulièrement minimaliste.

Il a ainsi été signalé à la commission d'enquête que pour cet appel à candidatures, **le collège a expressément souhaité que la fiche d'instruction préparée par les services pour chaque dossier soit totalement neutre** et ne mette en évidence ni n'en commente les points faibles et les points forts. En particulier, **toute analyse de la viabilité financière des projets par les services était exclue** : les membres du collège se sont donc appuyés directement sur le plan

d'affaires tel qu'il était proposé par les candidats. Les analyses qui auraient été effectuées l'auraient été « oralement », selon une partie prenante...

Un proche du dossier a indiqué qu'il s'agissait d'éviter, si l'on pointait des faiblesses, de donner des arguments pouvant déboucher sur des contentieux. Une autre partie prenante a indiqué que le collègue a donné cette consigne afin d'être totalement libre de ses choix et de se garder de toute influence des services, compte tenu de l'enjeu de l'appel à candidatures.

À la demande du collègue, l'instruction des candidatures par les services s'est donc essentiellement résumée à réaliser, pour chacune, un tableau reprenant sous un format normalisé les éléments figurant dans son dossier. La seule démarche critique vis-à-vis des informations fournies a consisté à rédiger des propositions de questions qui seraient mises à la disposition des membres du collège pour l'audition des candidats, après avoir d'ailleurs été filtrées, voire ré-écrites, par le groupe de travail R7-R8.

Tous les documents dont dispose le rapporteur montrent que **les choix se sont donc largement affranchis d'un travail d'instruction approfondi.**

b. Des procédés contraires à l'exigence d'impartialité

La commission a eu confirmation qu'**un membre du CSA a provoqué un rapprochement entre des projets concurrents, entre la date limite de dépôt des candidatures et le début des auditions.** En l'occurrence, il a été proposé aux porteurs du projet UrbTV de se rapprocher de TVous la Télédiversité. Le conseiller à l'origine de cette démarche a expliqué celle-ci par le fait qu'une majorité irréversible semblait se dégager en faveur de TVous la Télédiversité, dont le dossier lui paraissait insatisfaisant en termes de représentation de la diversité. Le rapporteur note que lors de l'audition publique de M. Pascal Houzelot, plusieurs questions des conseillers ont porté sur les perspectives de collaboration entre celui-ci et les porteurs du dossier UrbTV.

Outre qu'**une telle méthode est incompatible avec les exigences d'impartialité et de transparence de la procédure**, on ne peut que s'interroger sur la finalité d'une démarche qui consiste à renforcer un projet que l'on juge insatisfaisant.

Un autre membre a accusé certains de ses collègues d'avoir exercé sur lui **des pressions et intimidations pouvant relever du harcèlement** afin d'obtenir un vote positif sur certains dossiers, en particulier l'Équipe HD et TVous la Télédiversité.

Enfin, le rapporteur relève qu'aucune mesure – même cosmétique – n'a mis fin à **des conversations ininterrompues avec les acteurs du secteur durant toute la procédure.** M. Michel Boyon a demandé aux membres du collège d'observer « *la plus extrême prudence dans leurs contacts avec les candidats potentiels* », ce qui n'était pas forcément facile dans la mesure où plus de la moitié

des candidatures émanait de groupes audiovisuels, et plus généralement d'opérateurs, avec lesquels le CSA était en contact régulier dans le cadre de ses missions de régulation. Chaque membre du collège était néanmoins invité à « éviter le sujet de l'appel à candidatures dans ses contacts ». Les témoignages recueillis par la commission d'enquête montrent que cette consigne n'a pas été respectée.

Plusieurs éléments, notamment autour de **l'organisation d'une consultation du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) sur les deux projets concurrents de chaîne sportive** (RMC Sport porté par le groupe NextRadioTV et l'Équipe HD porté par le groupe Amaury), ont laissé penser que le projet de l'Équipe HD recevait une attention particulière.

Selon un témoignage, un candidat aurait réussi à se procurer le dossier de candidature d'un concurrent.

Par ailleurs, **le devoir de réserve et le secret des délibérations ont été compromis**. Une partie prenante du dossier a indiqué que « *le secret des travaux du CSA est sans doute moins bien gardé que celui de votre commission d'enquête* » et le Tout-Paris aurait été largement informé des « équilibres » qui se dessinaient.

c. Un exécutif qui se tient à tout le moins très informé des dossiers

Si certains ont évoqué des pressions de l'exécutif, parlé de décisions qui se prenaient en dehors du CSA, ou souligné l'absence de dénegation d'accusations graves portant sur l'absence d'indépendance du CSA, les principaux intéressés les ont démenties, réaffirmant leur totale indépendance et soulignant qu'il est particulièrement difficile de faire pression sur une instance collégiale.

La commission n'a pas été en mesure de confirmer l'existence de pressions ou d'instructions, par nature particulièrement difficiles à établir. Un membre du CSA indique néanmoins que « *Les interventions n'ont pas été apparentes en tout cas en ce qui me concerne. Je n'ai jamais reçu de coup de téléphone ou bien disons que je ne les prenais pas* ».

Les éléments dont dispose la commission d'enquête montrent que **les porteurs de dossiers ont exercé leur lobbying de la manière la plus large possible**, y compris auprès de Matignon, de l'Élysée et du ministère de la Culture et de la communication. Un témoin a indiqué qu'il ne serait pas surpris que certains soient allés demander le soutien de l'archevêque de Paris...

La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de telles démarches, en particulier quant à une supposée intervention du Président de la République auprès du CNOSF en faveur du projet L'Équipe HD ⁽¹⁾. Si la visite de Mme Marie-Odile

(1) <http://www.latribune.fr/technos-medias/medias/20120306trib000686732/les-coulisses-du-psychodrame-entre-le-comite-olympique-et-rmc-.html>.

Amaury à l'Élysée en vue d'obtenir le soutien du Président de la République sur le dossier de la TNT a été confirmée, la commission n'a pu déterminer quelle suite avait été donnée à cette demande.

La commission d'enquête a également recueilli de nombreux témoignages concordants montrant que **les acteurs de la sphère exécutive ont très largement reçu les candidats qui demandaient à être entendus**, par courtoisie ou pour se tenir informés. **Certains donnaient même des indications précises sur les choix qui seraient faits par le collège**, mais les témoignages font état de ce que c'était uniquement sur la base de ce que l'on pouvait lire dans la presse ou des bruits qui couraient dans Paris, à savoir que le CSA, « *dans sa grande sagesse, avait prévu de respecter certains équilibres* ». Pour autant, un candidat a indiqué que l'exécutif avait validé et encouragé l'idée de créer une chaîne de la diversité.

Des rencontres entre les représentants du groupe Fiducial, porteurs du projet D-Facto, et MM. Patrick Buisson et Camille Pascal ont été confirmées, de même que **les propos prêtés par M. Didier Maïsto à M. Patrick Buisson** lors d'un entretien organisé dans un grand hôtel parisien le 25 janvier 2012. Ce dernier aurait dit textuellement : « *TF1, M6, NRJ et Houzelot, ça, c'est sûr, ça ne se discute pas. Nous n'aimons pas du tout la façon dont NextRadioTV nous traite actuellement sur BFM et sur RMC. Le Parisien non plus, ce n'est pas encore sûr.* »

Le rapporteur a pris connaissance d'**échanges de courriers électroniques** dans lesquels M. Patrick Buisson indique à M. Didier Maïsto, le 13 mars 2012 : « *je m'occupe de votre dossier et vais en parler au Président* », puis le 15 mars : « *je viens de parler au PR et vous tiens informé* ». Ces échanges ont donné lieu à des interprétations variées : il a été avancé, par exemple, que ces formulations n'avaient d'autre but que d'écarter poliment un importun sans insulter l'avenir compte tenu de sa position dans le secteur audiovisuel. Aux yeux du rapporteur, **la démarche la plus crédible pour écarter les importuns consiste à ne pas les recevoir et à ne pas les mettre en contact avec un conseiller au cabinet du président de la République.**

d. Une négociation sur plusieurs actions contentieuses organisée sous l'égide du nouveau président du CSA

La commission a eu confirmation que les recours engagés en août 2012 par le groupe Fiducial, qui semblaient en voie d'aboutir à l'annulation des autorisations accordées à HD1, 6ter et RMC Découverte, ont fait l'objet de négociations conduites dans le courant de l'année 2014 sous la houlette de M. Olivier Schrameck, président du CSA, en vue d'obtenir le retrait réciproque de plusieurs actions contentieuses.

La négociation impliquait l'abandon des recours que RTL, Europe 1 et RMC avaient déposés contre l'attribution de plusieurs fréquences à Sud Radio,

récemment rachetée par le groupe Fiducial, sur la base d'une violation des règles relatives aux catégories de radio ⁽¹⁾.

Ces démarches informelles ont abouti et, le 4 septembre 2014, le groupe Fiducial a procédé au retrait de ses recours devant le Conseil d'État. Les autres recours intégrés à la négociation ont été retirés de même.

Le souhait d'assurer la sécurité juridique des décisions du CSA et le risque, en cas d'annulation de l'appel à candidatures, que les titulaires évincés demandent des dommages et intérêts colossaux au CSA peuvent justifier qu'une autorité publique indépendante cherche à éviter des recours contentieux. Comme l'a indiqué un acteur du secteur, on peut comprendre la volonté de pacification du président du CSA : *« le budget de la nouvelle autorité administrative indépendante, responsable sur ses propres deniers, n'aurait pas suffi à lui permettre d'en assurer les conséquences en raison des dédommagements que les chaînes autorisées auraient été fondées à demander »*.

Cependant, la négociation a eu pour effet de mettre sur la table l'ensemble des décisions du CSA : comme le montrent très clairement les documents dont dispose le rapporteur, l'un des participants a souhaité « monnayer » sa participation aux retraits réciproques par la garantie que le CSA n'approuverait pas une chaîne concurrente à passer sur la TNT gratuite. **En s'engageant dans une démarche de « donnant-donnant » avec les acteurs du secteur audiovisuel, le CSA met en péril son indépendance et l'impartialité des décisions qu'il peut être amené à prendre dans un ou plusieurs dossiers.**

Le rapporteur estime que la pratique, par le CSA, de négociations permanentes avec les acteurs du secteur n'est pas conforme aux missions données par le législateur à une autorité publique indépendante. En négociant de la sorte, le CSA s'installe dans une relation de proximité, voire de connivence, **au détriment d'une régulation impartiale du secteur et des objectifs assignés par le législateur à cette régulation**, en particulier l'intérêt du public et le soutien au pluralisme et à la diversité des opérateurs.

B. LA SÉLECTION DE NUMÉRO 23 : UN CHOIX EFFECTUÉ DANS DES CONDITIONS HAUTEMENT CONTESTABLES

À titre liminaire, le rapporteur note avec beaucoup d'étonnement que **trois membres du collège ont, sous serment, affirmé à la commission d'enquête s'être opposés au projet de TVous la Télédiversité, alors que deux voix seulement ont manqué au projet, sur neuf suffrages.**

En tout état de cause, c'est à une très large majorité que le projet a été sélectionné. Pourtant, plusieurs témoignages ont fait valoir qu'aucune candidature de nouvel entrant ne sortait du lot. Une telle concentration des suffrages ne peut

(1) http://www.lesechos.fr/04/09/2014/lesechos.fr/0203747946237_fiducial-leve-le-recours-qui-menacait-les-autorisations-d-emettre-de-hd1--rnc-decouverte-et-6ter.htm.

manquer de susciter des interrogations, compte tenu des réserves qu'aurait dû appeler un examen attentif du dossier de candidature.

1. Un projet éditorial douteux portant sur un sujet « à la mode »

Il convient de rappeler que l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, issu de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, attribue au CSA la mission de veiller, auprès des éditeurs de communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française. La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a renforcé le rôle du Conseil quant à la représentation de la diversité de la société française et a souligné les attentes du législateur à l'égard des éditeurs, en particulier de France Télévisions. Le Conseil doit désormais rendre compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs en faveur d'une programmation reflétant la diversité de la société française et proposer les mesures adaptées pour améliorer la représentation de cette diversité dans tous les genres de programmes.

La sélection par le CSA d'une chaîne dédiée à la diversité susceptible de servir d'« aiguillon » à toutes les autres est surprenante à plus d'un titre.

Il est très douteux, au plan des principes, d'asseoir un projet éditorial sur la représentation de toutes les « diversités » (homosexuels, femmes, personnes de couleur, catégories socioprofessionnelles modestes, etc.), alors que, bien évidemment, **la représentation de la diversité est une façon de faire de la télévision et non une thématique de télévision**. Que le promoteur d'un projet cherche à exploiter une confusion entre les deux notions est à la rigueur compréhensible ⁽¹⁾ ; que le CSA se prête au jeu l'est beaucoup moins, d'autant que **ce choix heurtait de plein fouet la ligne qu'il semblait avoir tracée en matière de représentation de la diversité**.

Dans *Pourquoi on ne vous voit plus ?*, publié en mars 2015, M. Rachid Arhab jouait les lanceurs d'alerte en dénonçant le choix de TVous la Télédiversité dans un chapitre intitulé « La braderie des chaînes nationales » : « *Porté par l'ancien lobbyiste d'une grande chaîne privée, Pascal Houzelot, ce projet est censé défendre la diversité à l'écran. Avec le soutien financier d'hommes*

(1) *Le dossier de candidature de TVous la Télédiversité indique par exemple : « TVOUS a l'ambition de montrer la diversité comme source de richesse, de talents et de progrès pour la société française » ou encore : « TVOUS est la seule chaîne qui, comme cela existe dans d'autres pays, fait de la diversité et des talents qu'elle promeut le fondement de son offre ». Le chapitre III.1 « Nature et objet du service » développe dans la même perspective l'idée que « TVOUS se distingue par sa vocation éditoriale : elle est la seule chaîne dont l'objet est la mise en valeur de la richesse et des talents apportés par toutes les formes de diversité : parité, diversité des origines, des cultures, des modes de vie personnels et familiaux, des conditions physiques, et notamment le handicap. » Lors de l'audition du 8 mars 2012, M. Pascal Houzelot a bien insisté sur la distinction qu'il fallait faire entre une chaîne « mini-généraliste » (« on n'est pas du tout une chaîne mini-généraliste ») – concept qui fait référence à la part de marché – et une chaîne « semi-généraliste » (« on peut avoir une thématique particulière, être semi-généraliste, pas être généraliste, pas être mini-généraliste ») – qui fait référence au contenu du service.*

*d'affaires, majoritairement des banquiers en vue dans le secteur des médias, Numéro 23 ressemble plus, dans le dossier présenté, à un appartement que l'on achète sur plan qu'à une envie profonde de faire vivre sous un même toit des familles françaises venues d'origines différentes. Par expérience et par conviction, je me méfie de la ghettoïsation de la question de la diversité des origines au sein d'une même chaîne. **Quelques mois plus tôt, je m'étais opposé à la transformation par France Télévisions de sa chaîne France Ô en spécialiste de la diversité.** Créé quelques années plus tôt pour être l'antenne des outre-mer en métropole, ce canal public ne devait pas devenir une raison de ne plus afficher la variété de nos origines sur toutes les autres chaînes. **Craignant plus que tout la communautarisation par télévision interposée, j'avais convaincu les dirigeants du groupe public de faire marche arrière à l'époque. Mais dans le cas de Numéro 23, mes arguments ne porteront pas auprès de mes collègues du CSA. La diversité étant devenue une mode, le projet est retenu à une faible majorité. Dont acte.** ».*

Dans un article du 10 février 2011 intitulé « France Ô chaîne ghetto de la diversité ? », M. Renaud Revel rappelait combien la transformation de France Ô en chaîne de la « diversité » prêtait à controverse : « *S'il n'est pas contestable que la diversité doit être davantage présente sur les chaînes publiques, doit-elle être traitée par la création d'une chaîne dédiée à la diversité, regardée par les personnes issues de la diversité et traitant des seuls problèmes de la diversité ? (Risque de ghettoïsation) (...) N'y a-t-il pas un risque au final que cette chaîne à l'identité floue ne soit plus regardée et soit supprimée ? (...) **Le président du CSA, Michel Boyon, avec qui j'évoquais le problème ce matin même, parle d'un "détournement inquiétant qu'il convient de corriger". "Il ne faudrait pas, dit-il, dédouaner France Télévisions de ses missions et devoirs en matière de diversité, en décidant de sanctuariser une chaîne, dont la diversité n'est pas la fonction première"** ».*

Le précédent France Ô avait montré les limites en termes philosophiques mais aussi de contenu et d'audience – elle n'était même pas mesurable – d'un canal dédié à la diversité, qui plus est à faible budget. Loin d'être un « aiguillon » pour les autres chaînes, **elle servait d'alibi, voire de repoussoir**, et faisait l'objet de propositions récurrentes de suppression du bouquet de France Télévisions. Le président Michel Boyon était conscient de ces limites, comme le montrent les citations de ses propos dans l'interview précitée.

En octobre 2012, dans un avis budgétaire sur les crédits en faveur de l'audiovisuel dans le projet de loi de finances pour 2013, notre collègue Martine Martinel s'interrogeait fortement sur le choix de cette chaîne. « *Alors même que le CSA a toujours rappelé, à très juste titre, notamment au sujet de l'évolution de France Ô, que la diversité devait être présente sur toutes les chaînes et pas seulement sur une seule, qui pourrait faire figure d'alibi, voire de ghetto, on peut s'étonner que le collège ait sélectionné une chaîne consacrée exclusivement à la diversité. Lors de leur audition par le CSA, les dirigeants de la future chaîne (...) ont insisté sur leur volonté d'évoquer toutes les facettes de ce concept plutôt large.*

Interrogé par la rapporteure sur ce que l'on doit entendre par diversité, M. Houzelot a cité, pêle-mêle, les minorités visibles, les homosexuels, les femmes, les handicapés, les familles recomposées, monoparentales... Bref, le champ est large puisqu'il n'exclut à première vue que les hommes blancs bien portants et hétérosexuels. S'il n'est pas contestable que la diversité doit être davantage présente à la télévision, doit-elle être traitée par la création d'une chaîne dédiée à la diversité, regardée par les personnes issues de la diversité et traitant des seuls problèmes de la diversité ? M. Hervé Bourges, ancien président du CSA et président du comité permanent de la diversité de France Télévisions, auditionné le 18 octobre 2012, a partagé ces réserves ».

La commission d'enquête a constaté que cette ligne a légitimement soulevé un débat au sein du CSA. Il n'est d'ailleurs pas inutile de souligner que **l'approche proposée par le projet a été contestée par les deux coprésidents du groupe de travail chargé précisément du sujet de la diversité**. Des questions très pertinentes ont été posées lors de l'audition publique des porteurs du projet, en particulier par Mme Françoise Laborde : *« Je vois bien ce que n'est pas cette chaîne : elle n'est pas communautariste, elle n'est pas alibi, ce n'est pas la négation des différences. Mais j'ai du mal à voir ce qu'elle est, du coup. Quelle est la différence de programmes ? Combien de programmes allez-vous produire en propre ? Qu'est-ce qu'une information, par exemple, en continu sur la diversité ? En quoi est-elle différente d'une information tout court ? En quoi un feuilleton sur la diversité est-il différent d'un feuilleton à succès tout court ? (...) Comment l'information s'exprime-t-elle dans la diversité, indépendamment de la diversité "visible" ? (...) Est-ce que l'addition des différences fait une cohérence ? Avez-vous un public ? Un public qui s'intéresse à une différence, quelle qu'elle soit – religieuse, culturelle, géographique, que sais-je – qui peut s'intéresser à la différence de l'autre ? (...) Il n'y aura pas lundi pour les non-voyants, mardi pour... Cela pourrait être un choix. »*

Le rapporteur constate que ces questions très légitimes n'ont pas trouvé de réponse et que **si une chaîne de service public de la diversité n'avait pas réussi à convaincre, y compris le CSA, on s'explique difficilement ce qui, dans le projet de M. Pascal Houzelot, est parvenu à emporter l'adhésion de sept conseillers**. D'autant que l'expérience du candidat dans la conduite d'un précédent projet, Pink TV, non dénué de points communs avec TVous la Télédiversité, aurait dû fortement alerter le régulateur.

2. Le choix incompréhensible de confier un thème sensible à un candidat qui avait d'ores et déjà montré son incapacité à respecter les engagements pris pour la chaîne Pink TV

Quelques personnes auditionnées par la commission d'enquête ont présenté le porteur du projet TVous la Télédiversité comme un *« grand professionnel de la télévision »*. On observera que **parmi les critères prévus par le législateur pour délivrer des autorisations d'émettre figure, à l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986, « l'expérience acquise par le candidat dans les**

activités de communication ». À cet égard, l'indiscutable compétence des professionnels constituant l'équipe dirigeante de la chaîne alors en gestation ne permettait aucunement de s'abstenir d'apprécier l'expérience propre au promoteur du projet, qui devait présider à ses destinées en contrôlant son capital.

Si M. Pascal Houzelot a été chargé de mission à la direction générale des programmes et conseiller à la présidence de TF1 de 1989 à 2000, un conseiller a souligné que M. Houzelot a aussi été le président d'une autre chaîne, qui a eu « *un vécu compliqué avec le CSA* », une expérience qui a laissé « *un goût amer* » selon un autre membre du collège. Ce dernier a expliqué qu'il s'agissait d'une chaîne typiquement communautaire qui voulait s'adresser à la communauté homosexuelle avec des ambitions très nobles, mais qu'au bout de quelques années, Pink TV était devenue une chaîne purement pornographique. Seules deux émissions pouvaient être considérées comme « tout public », selon ce même conseiller.

La SAS Pink TV, ayant pour unique actionnaire M. Pascal Houzelot, avait déposé en 2002 un dossier visant à créer une chaîne destinée à la communauté homosexuelle. À la suite de longues négociations ⁽¹⁾, elle a conclu, le 8 avril 2003, une convention lui permettant de diffuser, de manière cryptée *via* le câble et le satellite, la chaîne Pink TV.

Il s'agissait d'un service dont la programmation, « *plus particulièrement destinée à un public homosexuel, donne une large place à la vie culturelle* » (article 1-2 de la convention). L'article 3-1-1 « Nature et durée de la programmation » de la convention précise que « *La programmation du service, destinée plus particulièrement à un public homosexuel, est consacrée à la culture, au divertissement ainsi qu'à la fiction cinématographique ou audiovisuelle. L'éditeur diffuse régulièrement des émissions d'information dédiées à l'actualité culturelle.* » Après la réécriture de la convention en août 2007, ce même article stipulait : « *La programmation du service est plus particulièrement destinée à la population homosexuelle. Son contenu éditorial s'articule autour de programmes culturels, de divertissement, de proximité, d'information, exprimant la culture et les modes de vie gay.* »

Le lancement de la chaîne est célébré en grande pompe le 29 octobre 2004 ⁽²⁾. Quelques jours auparavant, le 13 octobre 2004, le CSA avait été informé d'une augmentation de capital de 125 000 euros, souscrite par **des investisseurs prestigieux**, dont le groupe Canal + (17,52 %), TF1 (11,44 %), M6 Thématique (9,15 %), les groupes Lagardère et Pinault, M. Pascal Houzelot conservant 30 % du capital.

Cependant, les archives du CSA montrent que les plaintes et remontées ont rapidement abouti à **une multiplication des mises en garde sur la**

(1) Raphaël Garrigos et Isabelle Roberts, « Le "oui, mais..." du CSA au porno gay de Pink TV », Libération, 9 avril 2003.

(2) « Le Tout-Paris a fêté le lancement de PinkTV », Le Nouvel Observateur, 29 octobre 2004.

classification et la diffusion des programmes, la publicité clandestine, la promotion de la consommation de produits alcooliques et stupéfiants, etc.

Le 4 octobre 2005, le CSA accepte de modifier la convention afin de donner la possibilité de diffuser des plages en clair et de diminuer les obligations de production ; cependant, il refuse d'augmenter le nombre de programmes de catégorie V⁽¹⁾, jugeant que « *Contrairement à XXL qui est autorisé à diffuser 730 programmes de catégorie V par an [...], le service de télévision Pink TV n'est pas un service dédié à l'érotisme et à la pornographie. Il s'agit d'une chaîne généraliste à vocation culturelle qui diffuse quatre fois par semaine un programme de catégorie V. La situation de XXL et celle de Pink TV ne sont donc pas comparables* ».

Le 6 février 2007, après de nouvelles négociations, le collègue du CSA réuni en séance plénière accepte de remplacer la convention initiale de Pink TV par deux conventions différentes pour deux services distincts diffusés sur le même canal :

– « Pink TV », service en clair diffusé de 5 heures à minuit, dont le « *contenu éditorial s'articule autour de divers types de programmes : culturels, de divertissement, d'actualité exprimant la culture et les modes de vie "gay"* », avec de notables allègements des obligations de production par rapport à la convention initiale ;

– « Pink X », service crypté ne diffusant que des programmes de catégorie V, chaque soir de minuit à 5 heures.

Les conventions sont signées le 7 mars 2007. Pourtant, dès le 19 avril, **M. Pascal Houzelot sollicite à nouveau le CSA au motif d'une « situation économique et financière extrêmement difficile et dégradée »** afin de ne plus diffuser le service Pink TV que deux heures par jour, de 22 heures à minuit. En suite de la réponse plutôt réservée du CSA, un nouveau courrier, le 21 juin 2007, confirme la demande précédente et fait part d'une nouvelle demande – motivée par le délai de mise en place d'un nouveau modèle économique – **tendant à obtenir un moratoire de deux ans sur le respect des obligations de production audiovisuelle et cinématographique, qui faisaient déjà l'objet d'une montée en charge sur six ans.**

M. Houzelot obtient satisfaction en juillet 2007. Le service Pink X devient alors « *la chaîne génératrice de l'intégralité du chiffre d'affaires* »⁽²⁾ et aucun investissement n'est plus désormais consenti pour le service en clair Pink TV : « *Quel sens cela aurait-il eu d'investir en programmes tout public destinés à un*

(1) Cette catégorie est ainsi définie par le CSA : « les œuvres cinématographiques interdites aux mineurs de 18 ans ainsi que les programmes pornographiques ou de très grande violence, réservés à un public adulte averti et susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de 18 ans ».

(2) Courrier de la société Pink TV au CSA, 8 juillet 2008.

service gratuit de 2 h diffusant de 22 h à 00 h avant de connaître les résultats du service payant ? »

Le 26 mai 2010, « devant le refus du Conseil d'accorder à la société *Pink TV* la possibilité d'augmenter, pour le service *Pink X*, la diffusion annuelle de programmes de catégorie V limitée à 730 par la convention et de permettre le report de l'obligation de surinvestissement sur l'achat de programmes pornographiques, **M. Pascal Houzelot a décidé de mettre fin à l'exploitation de *Pink X* en France et de le placer sous la compétence du droit néerlandais** ». En conséquence, il demande au CSA de mettre fin à la convention conclue pour l'exploitation du service *Pink X*. Celui-ci, qui est désormais édité par une société *ad hoc* sise à Maastricht et créée sous le nom de *Pink TV International*, a reçu une autorisation de diffusion depuis les Pays-Bas de la part du *Commissariaat voor de Media*, le 27 avril 2010.

Pour sa part, le service français *Pink TV* est reconduit sous le régime d'une nouvelle convention, signée le 11 janvier 2013 pour une durée de cinq ans, qui prévoit sa diffusion entre 22 heures et minuit, et la possibilité de diffuser des programmes de catégorie V dans le cadre d'une reprise d'un service complet.

Enfin, le 28 août 2015, M. Houzelot informe le CSA que la diffusion du service *Pink TV* a cessé le 23 juin 2014 et précise qu'il n'a engagé aucune dépense au titre de la contribution réglementaire au développement de la production audiovisuelle en 2014. Il demande en conséquence la résiliation de la convention liant le CSA et la société *Pink TV*. Cette demande est acceptée par le CSA le 16 décembre 2015.

Le bilan de ce qui devait être une chaîne culturelle dédiée à la culture LGBT apparaît donc bien peu convaincant au regard du critère légal de « l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ».

Les dossiers communiqués par le CSA ne font état d'**aucun contrôle du respect des obligations de production et de diffusion de *Pink TV* entre 2008 et 2015**. L'éditeur de la chaîne a bénéficié d'une grande mansuétude de la part du régulateur, qui a accédé à bon nombre de ses demandes, le cas échéant après de longues négociations, sans qu'il tienne par la suite les engagements souscrits.

Selon un professionnel du secteur auditionné par la commission d'enquête, les services du CSA auraient été « *d'autant plus surpris [du choix de Numéro 23] que **Pascal Houzelot a un bilan objectivement très négatif auprès du CSA à cause de sa chaîne *Pink TV*, qu'il a créée en 2004, promettant qu'elle serait une chaîne sociétale, gay friendly, non communautariste, et mieux encore culturelle, avec des magazines, des documentaires, etc. Or il n'a jamais – pendant ces premières années avant l'appel à candidatures de 2011 – respecté sa convention, ni en termes de ligne éditoriale, ni en termes de quotas de diffusion et de production, ni en termes d'obligation de publication du rapport annuel en temps et en heure – tout cela avec la complicité ou la bienveillance objective du collègue*** ».

du CSA qui était parfaitement au courant de ces dérives, puisque les services et les groupes de travail rappelaient régulièrement que tels et tels litiges étaient en cours avec Pink TV ».

La fiche préparée par les services lors de l'appel à candidatures soulignait bien, s'agissant du candidat, que « *Pascal Houzelot édite Pink X, homologué depuis 2010 par l'autorité de régulation néerlandaise* ».

Si l'éditeur de la chaîne a mis en avant les difficultés économiques ⁽¹⁾ – Pink TV aurait eu 100 000 abonnés alors qu'il en fallait 180 000 pour atteindre l'équilibre économique – ses spectateurs ont pu se rendre compte que l'ambition éditoriale initiale a été rapidement abandonnée. Lors de son lancement, la chaîne diffusait des programmes variés (séries anglo-saxonnes, films, théâtre, magazines produits par Pink TV présentés notamment par Mme Claire Chazal ou M. Frédéric Mitterrand), mais peu à peu la grille va se limiter à la rediffusion en boucle des émissions produites par Pink TV. Moins de trois ans après son lancement, Pink TV est un astre mort du paysage audiovisuel qui ne survit plus que grâce à Pink X, chaîne pour adultes.

L'expérience du candidat dans les activités de communication étant l'un des critères fixés par le législateur pour fonder les choix du CSA lorsqu'il délivre une autorisation d'émettre, **celui-ci aurait dû s'interroger sur la capacité du promoteur de TVous la Télédiversité à respecter ses engagements, au vu de l'échec de Pink TV, qui a pourtant bénéficié d'une très grande indulgence de la part du régulateur** – réserve faite des refus relatifs aux programmes de catégorie V.

Comme l'a indiqué un membre du collège, il s'agissait « d'une autre raison d'être plus que circonspect sur cette candidature ».

Certes, lors de l'audition du 8 mars 2012, M. Patrice Gélinet a demandé à M. Pascal Houzelot si le projet était une « *extension de votre télévision Pink TV à toutes les minorités* ». Mais, sitôt évoqué, le sujet a été laissé de côté par le collège, comme si la réponse de M. Houzelot à cette question pourtant bien anodine pouvait suffire à clore le débat : « *cette chaîne n'a aucun rapport avec Pink TV, elle n'a pas les mêmes actionnaires, elle n'a pas la même équipe et elle n'a aucun rapport. Effectivement, une thématique traitée par Pink TV fera partie des thématiques beaucoup plus nombreuses traitées par TVous, mais il n'y a aucun lien direct* ».

A posteriori, la similitude est troublante entre la trajectoire de Pink TV et celle de Numéro 23 : grandes ambitions dans le contenu de la candidature, prestige et surface financière des participants au tour de table, difficultés financières précoces, dégradation de l'identité et de la qualité éditoriales. Seul l'épilogue diffère : arrêt du service pour une chaîne, vente pour

(1) « *Pink TV : la chaîne ne compterait plus que 3 actionnaires et 4 salariés* », Le Figaro, 14-15 juillet 2007.

l'autre. On ne peut exiger du CSA un don de prescience ; on aurait pu attendre de lui questionnement plus approfondi sur l'expérience du candidat.

3. Un contexte de forte spéculation sur les fréquences hertziennes qui aurait dû amener le régulateur à étudier sérieusement les perspectives de financement et d'exploitation du service

a. Un régulateur très conscient du risque spéculatif

Dans un contexte où la « vente de fréquences » avait pris une ampleur considérable et commencé à émouvoir l'opinion, le CSA ne pouvait pas ne pas avoir pleinement conscience du risque de vente. Rappelons qu'en 2005, Pathé avait vendu ses parts de TMC pour 50 millions d'euros ; en juin 2010, le groupe AB avait cédé TMC et NT1 à TF1 pour 192 millions d'euros et Lagardère avait vendu Virgin 17 à Bolloré pour 70 millions d'euros. En 2011 même, Canal + venait d'acheter Direct Star et Direct 8, valorisées 465 millions d'euros.

Comme en est convenu un membre du CSA, « les interrogations sur la fiabilité du tour de table étaient bien présentes : il y avait eu suffisamment de cessions pour mettre la puce à l'oreille ». Dans ce contexte, l'absence d'examen sérieux des perspectives de financement et d'exploitation du service, critère pourtant fixé par la loi, ne peut que surprendre le rapporteur. Il convient aussi de souligner que l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 précise que le CSA favorise les services contribuant à la diversité des opérateurs « *dans la mesure de leur viabilité économique et financière, notamment au regard de la ressource publicitaire* ».

b. Un plan d'affaires faiblement documenté qui n'a fait l'objet d'aucune analyse approfondie

Alors que le rapport précité de M. Michel Boyon soulignait l'équilibre financier fragile des chaînes indépendantes dans un marché publicitaire peu élastique, le rapporteur observe qu'aucune analyse sérieuse du plan d'affaires, qui était d'ailleurs faiblement documenté, n'a été conduite.

Comme le relevait la fiche de questions réalisée par les services à l'attention du collège en vue de l'audition, « **le dossier indique qu'en 2016, le candidat table sur une part d'audience de 1,8 % et une part de marché publicitaire de 1,1 % mais il ne comporte pas d'information concernant la progression de ces deux parts de marché pendant les premières années d'exercice de la chaîne. Le candidat peut-il préciser comment il envisage le rythme de croissance de l'audience et de sa part de marché publicitaire ?**

« *Le dossier précise que le candidat est convaincu que grâce à son positionnement éditorial spécifique, la chaîne attirera progressivement des annonceurs qui ne trouvent pas aujourd'hui de supports affinitaires à leurs messages, que ce soit en publicité classique ou par le biais d'opérations spécifiques. À quels types d'annonceurs pense-t-il ?*

« *Le plan d'affaires de TVous n'indique pas les coûts prévisionnels de diffusion sur la TNT de ce service. Pour l'année 2015, le candidat peut-il préciser à combien ils sont estimés ?* »

Un membre du collège a indiqué à la commission que « *Le plan d'affaires a paru réaliste, peut-être un peu optimiste, mais tous l'étaient sur le moment où ils arriveraient à l'équilibre – en visant une audience de 1,8 %* ». On notera qu'au cours de l'audition publique, M. Alain Méar a pudiquement interrogé le candidat sur le caractère possiblement « *un peu optimiste* » de l'hypothèse de « *petit équilibre* » dès 2015.

Le caractère peu réaliste de ce plan d'affaires est apparu au grand jour en 2015. Lors de son audition publique par le CSA, **le 13 octobre 2015, M. Damien Cuier a indiqué que les recettes publicitaires étaient en net retrait par rapport aux prévisions.** Pour mémoire, **la part d'audience (PDA) annuelle de la chaîne était de 0,3 % en 2013, 0,5 % en 2014 et 0,7 % entre janvier et avril 2015.**

Comme l'indique l'étude d'impact sur Numéro 23 publiée par le CSA en 2015, **la chaîne attirait le plus petit nombre d'annonceurs parmi les chaînes gratuites**, à savoir 230 annonceurs en 2013 et 264 en 2014 (publicité hors parrainage). En outre, la structure par secteurs annonceurs des recettes publicitaires brutes de Numéro 23 a été proche de celle du marché publicitaire télévisuel dans son ensemble et présente, en particulier, une forte similitude avec les structures annonceurs des chaînes ayant un profil généraliste : TF1, M6, D8, TMC, NT1 ou encore HD1. Les programmes de la chaîne n'étant guère différents de ceux des autres chaînes généralistes, **les nouveaux annonceurs prévus ne sont pas arrivés.** Au terme de sa deuxième année d'exploitation, Numéro 23 faisait partie des plus petites chaînes gratuites, réunissant une part de marché publicitaire brute de 0,5 % seulement.

c. Un montage capitalistique surprenant, un questionnement des services légitime mais censuré

Le dossier de candidature remis par la société Diversité TV France au CSA pour le projet de chaîne alors dénommé TVous la Télédiversité indiquait que le capital de la société, détenu à 100 % par M. Pascal Houzelot, était de 10 000 euros. Le dossier indiquait également que le capital serait prochainement porté à 19 996 euros et se répartirait comme suit : M. Pascal Houzelot : 50,01 % du capital ; M. Xavier Niel : 16,67 % ; groupe Casino présidé par M. Jean-Charles Naouri : 8,33 % ; groupe PPR présidé par M. François-Henri Pinault : 8,33 % ; M. Jacques Veyrat : 8,33 % ; Nouvelles éditions indépendantes, société présidée par M. Matthieu Pigasse : 8,33 %. Les futurs actionnaires devaient contribuer aux besoins de financement à hauteur de 20 millions d'euros, sous forme d'apports en compte courant d'associé, des lettres d'engagement des financeurs étant fournies par le candidat.

Ce tour de table, qu'un acteur du secteur a présenté à la commission d'enquête comme étant celui des « *cing milliardaires* », a été l'un des éléments clés pris en compte par le CSA : plusieurs de ses membres ont reconnu devant la commission d'enquête avoir été impressionnés par la qualité et la surface financière de l'actionnariat proposé.

L'un d'eux est ainsi convenu que **le capital était exagérément bas mais que la qualité des personnes présentes au tour de table et dont le candidat s'était prévalu a pu faire « illusion »**. Un autre a indiqué que « *Ce tour de table, à la fois prestigieux et aux poches profondes, a été un élément très important pour le collègue, soucieux de s'assurer à la fois du sérieux et de la viabilité du projet* ».

Pourtant, un acteur du dossier a souligné qu'il s'agissait d'**un montage un peu surprenant** : « *un capital extrêmement faible et un apport éventuel de 20 millions d'euros par différentes personnes qui n'avaient voix ni au conseil d'administration ni dans la société. Le CSA a compris que ce système visait à permettre à Pascal Houzelot de garder le contrôle de sa chaîne* ».

Plusieurs parties prenantes du dossier ont relevé **l'absence de questions** auxquelles les réponses auraient permis de comprendre pourquoi ceux qui allaient participer au financement de la chaîne ne seraient pas représentés au capital proportionnellement à leurs apports. Il est également étonnant que le collègue n'ait pas jugé utile de s'interroger sur le mode de financement retenu, à savoir l'endettement par apport en compte courant d'associé plutôt que par apport en capital, gage d'un investissement pérenne.

L'aisance des actionnaires pressentis a éteint tout questionnement sur le modèle financier de la chaîne, comme si ces capitaines d'industrie avisés étaient *a priori* prêts à assumer toute perte – des mécènes plus que des investisseurs...

Mais il y a plus. La commission d'enquête dispose des **fiches d'instruction et des questionnaires établis par les services et destinés aux conseillers pour les auditions**. Ces questionnaires ont différents états : « avant groupe », « après groupe » et « final », ces libellés faisant référence à l'intervention du groupe de travail « R7-R8 », présidé par MM. Emmanuel Gabla et Alain Méar. Les fiches évoluent donc avant de parvenir à leur état final, à la demande de MM. Gabla et Méar, avant d'être présentées au collège. La comparaison de ces fiches montre que **la question proposée par les services a été reformulée par le groupe de travail et transformée en une question beaucoup plus anodine**.

L'évolution des questions préparées pour l'audition de Diversité TV France

Question préparée par les services :

« La modification du capital de la société DIVERSITÉ TV FRANCE prévue dans le dossier, à l'issue de laquelle le capital de celle-ci serait de l'ordre de 20 000 €, se concrétiserait par l'entrée des partenaires qui assureraient intégralement le financement du projet. Cependant, M. Pascal HOUZELOT demeurerait majoritaire. À l'issue de ces opérations financières, une nouvelle modification de capital est-elle envisagée ? »

Question à l'issue du groupe de travail :

« Quel est le tour de table de la société candidate ? »

Question proposée dans le questionnaire remis aux membres du collège :

« Des modifications du tour de table sont annoncées dans le dossier de candidature. Le candidat peut-il préciser l'actionnariat de la société candidate ? »

En proposant une question spécialement axée sur le capital de la société candidate, les services avaient l'espoir que les éléments sur lesquels ils avaient des interrogations soient abordés au cours de l'audition publique. Un témoin relève cependant que « **la question du capital n'est quasiment pas abordée. Le directeur général de la société, M. Cuier, indique au détour d'une phrase que le capital est disponible mais sans entrer dans les détails et aucune question n'est posée. Les interrogations soulevées dans le cadre de l'instruction n'ont donc pas trouvé de réponse au moment de l'audition publique** ».

Si les membres du collège étaient en droit de s'interroger sur l'évolution future du capital sans que les services les y invitent, **on ne peut qu'être fortement troublé par la reformulation substantielle de la question rédigée par les services et, surtout, par l'absence de question sur l'évolution du capital.**

Dans une interview publiée en octobre 2015, en pleine polémique sur la plus-value réalisée par M. Pascal Houzelot par la vente de Numéro 23, M. Michel Boyon allait jusqu'à assumer une forme de complicité : « **Nous étions très conscients du risque – minime par rapport aux enjeux de l'audiovisuel – tenant à la pérennité de l'entreprise. Nous l'avons assumé délibérément et je ne le regrette pas. Personne ne peut prétendre que M. Houzelot ait roulé le CSA au moment où nous nous sommes décidés** ».

4. Un dossier qui comportait d'autres faiblesses au regard des critères fixés par la loi

Le rapporteur rappelle qu'aux termes de la loi, les engagements du candidat en matière de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques françaises et européennes figurent parmi les critères dont le CSA doit tenir compte. On peut à cet égard relever que **les engagements de TVous la Télédiversité en matière de contribution à la production audiovisuelle n'étaient pas mieux-disants**. Le dossier comportait au contraire une faiblesse certaine : il proposait que son obligation ne soit applicable qu'en

année $n + 2$, soit pas avant 2015, ce qui était **contraire à la réglementation**. Le financement correspondant n'avait évidemment pas été pris en compte dans le plan d'affaires et la question se posait alors de savoir si le candidat aurait les moyens de respecter les obligations réglementaires.

En application de la loi, **le CSA devait aussi tenir compte des engagements relatifs à la diffusion de programmes en haute définition**. L'appel à candidatures indiquait que « *les programmes seront diffusés intégralement en haute définition réelle (native) entre 16 heures et 24 heures. Ce taux pourra être atteint au terme d'une montée en charge qui commencera à 80 % et qui ne pourra excéder trois ans* ». Or, dans le dossier déposé, la part des programmes diffusés en haute définition entre 16 heures et 24 heures devait représenter 93,5 % en année $n + 3$ et la diffusion intégrale ne devait être effective qu'en année $n + 4$. Ainsi, **le dossier ne répondait pas aux critères de l'appel à candidatures**.

Ces faiblesses avaient bien été pointées par les services.

5. Des soutiens déterminants dont l'un est de nature à remettre en cause la validité de la procédure

a. La présence stupéfiante d'une chaîne de service public dans le projet

Le dossier de candidature de TVous la Télédiversité prévoyait la diffusion de 6 h 00 à 9 h 30 d'une « *case horaire consacrée à l'information en partenariat avec une chaîne d'information internationale francophone* ». Lors de son audition, interrogé sur l'identité de cette chaîne d'information, **M. Pascal Houzelot a mis en avant des discussions avec France 24**, chaîne publique sous tutelle du ministère de la Culture et de la communication et du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Aucune information complémentaire n'est publiquement demandée par le CSA sur la nature et les modalités d'un **rapprochement pour le moins inédit et surprenant et qui devait permettre d'alimenter pas moins de 16 % de la grille des programmes** de TVous la Télédiversité. En outre, la question très pertinente de Mme Françoise Laborde sur le lien entre les contenus d'une chaîne d'information internationale et la thématique de la « diversité » ne trouve aucune réponse.

Un tel projet de partenariat soulève pourtant de très importantes questions juridiques et de principe.

i. Un élément constitutif d'une rupture d'égalité entre les candidats

Il convient tout d'abord de rappeler que le CSA est chargé de faire respecter le cahier des charges de la société responsable de l'audiovisuel extérieur de la France. Or, **ce cahier des charges ne prévoyait pas la possibilité pour**

France 24 de s'adresser au public français résidant en France ⁽¹⁾. On ne peut donc qu'être surpris que le CSA n'ait pas relevé cette difficulté.

Mais, surtout, **en se prévalant d'un projet de partenariat avec une chaîne publique, le projet TVous la Télédiversité apparaissait de fait comme bénéficiant d'un soutien public, ce qui est constitutif d'une grave rupture d'égalité entre les candidats**. En effet, le CSA ne pouvait pas ignorer qu'un projet de partenariat permettant d'alimenter en programmes du service public un opérateur privé candidat à un appel à candidatures, et visant à permettre la diffusion sur le territoire national d'une chaîne publique, **exigeait un soutien** – et à tout le moins un accord de principe – **de l'exécutif**. Rappelons par ailleurs qu'un tel partenariat impliquait une modification, par le pouvoir exécutif, du cahier des charges de la société chargée de l'audiovisuel extérieur de la France, voire de la loi.

Un acteur proche de ce volet du dossier a indiqué au rapporteur que la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) avait « *appris fortuitement l'idée du partenariat entre France 24 et Numéro 23 en juin 2012* ». Il est pour le moins étonnant que la DGMIC n'ait connu qu'en juin 2012 une information annoncée publiquement par M. Pascal Houzelot au cours de son audition du 8 mars 2012, alors même que l'appel à candidatures pour l'attribution de 6 fréquences de la TNT gratuite était « le » sujet audiovisuel de l'époque...

En tout état de cause, dans le cadre d'une procédure d'attribution qui se doit d'être objective, transparente et non discriminatoire, l'annonce publique par M. Houzelot d'un projet visant à permettre la diffusion sur la future chaîne TVous la Télédiversité de programmes financés par la contribution à l'audiovisuel public n'a pas été démentie par le pouvoir exécutif. **La possibilité qui a ainsi été offerte à M. Houzelot de se prévaloir d'un projet de partenariat avec une chaîne du service public, outre qu'elle présuppose un soutien de nature politique, apparaît constitutive d'une grave distorsion de concurrence et d'une rupture d'égalité entre les candidats de nature à remettre en cause la validité de la procédure**.

Ce projet n'a d'ailleurs pas pu être démenti par le pouvoir exécutif puisque les éléments dont dispose la commission d'enquête confirment son existence. S'il n'a pas abouti, les éléments transmis à la commission montrent que **des négociations se sont poursuivies jusqu'en avril 2013** entre la direction de France Médias Monde (anciennement AEF) et Numéro 23 (ex TVous la Télédiversité). Le rapporteur a même pris connaissance d'un projet d'accord formalisé daté de juin 2012 entre France 24 et Numéro 23 dont le contenu est particulièrement stupéfiant.

(1) La diffusion de France 24 sur la TNT nationale en Ile-de-France a d'ailleurs été conditionnée à la modification du décret portant cahier des charges de l'audiovisuel extérieur de la France en 2014, décret qui a fait l'objet d'un avis du CSA en septembre 2014.

ii. Le projet de partenariat entre Numéro 23 et France 24 : une « affaire dans l'affaire »

Ce projet de partenariat totalement inédit soulève des interrogations nombreuses sur l'ampleur du soutien public et politique dont Numéro 23 a pu bénéficier.

Aux termes du projet d'accord de juin 2012, la chaîne de service public s'engageait à fournir gratuitement à Numéro 23 (présentée comme une chaîne de la « diversité et de l'ouverture au monde ») trois heures trente de ses programmes financés quasi-intégralement par la contribution à l'audiovisuel public. France 24 s'engageait même à prendre à sa charge les coûts techniques de diffusion de Numéro 23 au *pro rata* du temps de diffusion des programmes fournis.

En contrepartie, Numéro 23 devait s'engager à assurer une promotion de la chaîne France 24 et à verser à celle-ci 50 % des recettes publicitaires et de parrainage nettes générées dans la tranche horaire concernée. **Non seulement ces trois heures et demie d'antenne ne coûtaient rien à M. Pascal Houzelot – les programmes étaient fournis par le service public et celui-ci finançait le coût technique de diffusion y afférant – mais il percevait des recettes publicitaires sur des contenus et une diffusion financés par la contribution à l'audiovisuel public !**

Selon l'intervenant précité, la DGMIC aurait « *clairement eu dès qu'elle a appris le projet en juin 2012 un avis négatif sur le projet* » et aurait « *rédigé une note en ce sens proposant que le cabinet de la ministre fasse part au CSA informellement des réserves que suscite ce projet en tant qu'il concerne France 24 et de notifier à AEF l'opposition des administrations de tutelle à ce projet* ». Rappelons qu'en juin 2012, le CSA était en cours de négociation de la convention de TVous la Télédiversité. La chaîne avait été sélectionnée sur la base de certains engagements mais **rien n'interdisait au CSA de ne pas autoriser la chaîne au cas où il aurait constaté que les conditions n'étaient pas réunies.**

Un tel projet d'accord soulève évidemment de nombreuses difficultés. Outre qu'il engendre une grave distorsion de concurrence entre les opérateurs privés, **il n'apparaît conforme ni à l'objet social ni à l'intérêt de France 24** qui aurait clairement été lésée, en particulier par l'absence de rémunération. Il convient de rappeler que le droit de la concurrence impose que les acteurs d'un marché concurrentiel agissent de manière à ce que leurs prestations soient rémunérées de manière à couvrir *a minima* les coûts de production comptables. Rappelons aussi que les dirigeants de sociétés anonymes sont tenus au respect de l'intérêt social de ces sociétés sous peine de commettre une faute de gestion susceptible d'engager leur responsabilité. Au plan judiciaire, **les dirigeants des sociétés lésées par une sous-valorisation de leurs prestations s'exposent clairement à engager leur responsabilité civile pour faute de gestion.** En l'absence de toute contrepartie financière à la fourniture de programmes réalisés

par France 24, on ne peut exclure non plus le **risque pénal d'un délit d'abus de biens sociaux**.

Au surplus, France Médias Monde est une société anonyme au capital exclusivement public. À ce titre, ses administrateurs sont soumis au contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière. Aux termes de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, ces administrateurs sont passibles de sanctions si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils procurent ou tentent de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé.

Les recommandations de la DGMIC n'ont apparemment pas été suivies puisque **le projet de partenariat a prospéré**. Un article du *Canard enchaîné* du 18 juillet 2012 intitulé « Une drôle de télé grandit sous l'aile de l'Élysée » indiquait : « *la chaîne privée TVous va carburer aux programmes publics avec la bénédiction du conseiller audiovisuel de Hollande, qui avait participé à sa création* ». L'article cite Mme Sabine Mellet, journaliste de France 24, qui se serait émue auprès du ministère de tutelle « *des petits arrangements entre amis (...), du pillage de l'argent public au profit du privé (...), des conflits d'intérêts énormes !* ».

Sous la présidence de Mme Marie-Christine Saragosse, arrivée en octobre 2012, les négociations avec Numéro 23 se sont poursuivies ; la nouvelle présidente aurait en particulier obtenu que France Médias Monde n'ait pas à payer les coûts techniques de diffusion.

L'intervenant précité indique qu'une **réunion interministérielle** – au niveau des cabinets – s'est tenue **en novembre 2012, actant qu'il ne devait pas être donné suite par France 24 au projet de diffusion de ses programmes sur Numéro 23**.

Mme Marie-Christine Saragosse a alors exploré la possibilité d'obtenir une fenêtre de diffusion sur une chaîne de France Télévisions. Le blocage persistant de France Télévisions l'a néanmoins amenée à proposer à nouveau, le 29 avril 2013, à la ministre de la Culture et de la communication un autre dispositif combinant la diffusion de France 24 en Île-de-France sur une fréquence non utilisée par France Télévisions et la diffusion de France 24 sur Numéro 23 entre 6 heures et 9 h 30. Le projet de partenariat avec Numéro 23 aurait finalement été abandonné en accord avec les tutelles.

L'existence même de ce projet de partenariat et son contenu, qui organisait effectivement un « pillage » des ressources du service public au profit d'un acteur privé, constitue à n'en pas douter « une affaire dans l'affaire ». Elle démontre en tout cas l'ampleur des soutiens, y compris politiques, dont a bénéficié un projet qui constitue à bien des égards ce qu'un membre de la sphère exécutive a qualifié d'« *insulte à la morale publique* ».

b. L'activation d'un puissant réseau d'influence

La quasi-totalité des personnes auditionnées par la commission d'enquête a insisté sur l'entregent et le réseau exceptionnels de M. Pascal Houzelot et l'impact qu'ils auraient eu dans l'attribution de la fréquence : « *un des lobbyistes les plus efficaces de Paris* », « *unique en son genre* », « *une plateforme de lobby à lui tout seul* », « *un poisson qui nage aussi bien à droite qu'à gauche* », « *un homme qui a su convaincre des personnes de tous bords politiques à gauche comme à droite et qui a su séduire des hommes politiques, des actionnaires et le CSA* », « *un projet porté par une formidable campagne de communication qui a suscité dans Paris un formidable engouement* », un organisateur de soirées qui font courir le Tout-Paris et où l'on croise du très beau monde, un homme qui aurait les clés du CSA, voire du Conseil d'État...

L'équipe réunie par M. Houzelot en soutien à son projet était en effet extrêmement impressionnante et a fortement impressionné.

Au-delà des « *cinq milliardaires* » réunis à son tour de table financier, elle incluait **M. Damien Cuier**, ancien directeur général de France Télévisions chargé de la gestion, des finances et des ressources humaines, nommé en 2010 directeur général de Fremantle Media France, ancien conseiller aux cabinets de M. Nicolas Sarkozy et de M. Jean-François Copé lors de leurs passages au ministère de l'économie, des finances et du budget.

L'équipe comptait aussi **M. David Kessler**, ancien directeur général du CSA, ancien conseiller culturel du Premier ministre, M. Lionel Jospin, et futur conseiller culturel du Président de la République, alors directeur général des *Inrockuptibles*, dont la présence a été particulièrement mise en avant par M. Houzelot au cours de l'audition publique du 8 mars 2012. Plusieurs conseillers du CSA de l'époque ont d'ailleurs souligné l'influence de la présence de M. Kessler dans leur appréciation du dossier. Un conseiller indique ainsi : « *M. David Kessler, qui était appelé à jouer un rôle important dans le projet, était l'homme que l'on sait* ». Un proche du dossier souligne qu'« *il a assisté à l'audition et apporté tout son poids à la crédibilité de cette candidature* ». Plus directement, **un autre membre du conseil affirme que « David Kessler apporte son soutien politique, professionnel et économique », le premier de ces adjectifs faisant changer assez radicalement la perspective.**

La vidéo de présentation de TVous la Télédiversité diffusée lors de l'audition mettait également en avant, sans scrupule excessif, **des soutiens de nature politique dans le contexte électoral que l'on sait**. S'exprimaient ainsi **Mme Fleur Pellerin** et M. Chenva Tieu, présentés comme « *Fondateurs du Club du XXI^e siècle. Ils sont engagés, elle, dans la campagne de François Hollande, lui dans celle de Nicolas Sarkozy.* »

Au demeurant, les auditions de la commission d'enquête indiquent que les membres du CSA n'étaient pas insensibles aux équilibres et aux « signes »

politiques, ces derniers fussent-ils ténus. Comme l'a indiqué un conseiller, « *il y avait une volonté que tous les courants de pensée soient présents. Yassine Bellatar qui, en plein appel à candidatures, animait un festival à Strasbourg où le futur président de la République s'exprimait en faveur de la diversité, a retiré son projet pour soutenir celui de Pascal Houzelot. Dans une recherche d'équilibre, les membres du CSA ont pu se dire que la diversité constituait un enjeu important...* ».

Compte tenu des faiblesses que comportait le projet au regard des critères fixés par la loi, le rapporteur estime qu'on aurait tort de mésestimer l'impact de ce réseau aux très nombreuses ramifications dans la décision prise par le CSA.

c. Une institution dans le « tourbillon » du lobbyisme

Il a été porté à la connaissance de la commission d'enquête que M. Pascal Houzelot entretient **des contacts fréquents et permanents avec tous les membres du CSA depuis de très nombreuses années** et que des membres du CSA participent régulièrement aux « fameux » dîners qu'il organise. S'agissant de l'institution en général, plusieurs témoins ont indiqué à la commission que M. Houzelot fréquentait assidûment les membres du collège et les services dans les locaux mêmes du CSA ; un témoin a indiqué, par exemple : « *à mon arrivée, [...] on m'a présenté M. Houzelot dans les couloirs du CSA en me disant qu'il fallait que je le voie. Arrivé de fraîche date, j'étais convaincu qu'il faisait partie des services du CSA ; ce n'est que plus tard que j'ai compris qu'il avait quelques habitudes dans ces lieux, en tout cas quelques connaissances.* » Il aurait fallu une intervention du président Olivier Schrameck pour qu'il soit mis fin à ces « habitudes ».

Plus généralement, **le rapporteur a été frappé par les liens de proximité et de familiarité très forts qui se manifestent entre le régulateur, y compris les services, et les régulés.**

Un membre du CSA a relevé que l'affaire Numéro 23 pose la question de **la déontologie** d'une autorité indépendante qui, n'étant pas un organe hors sol, dans sa tour d'ivoire, mais un partenaire au sein d'un écosystème composé des acteurs de la radio et de la télévision, est sous la pression permanente du lobbyisme. **La proximité qui s'établit rapidement entre le régulateur et les régulés explique sans doute la réticence du premier à utiliser l'arme de la sanction.**

À cet égard, l'un des hôtes prestigieux de M. Pascal Houzelot a rappelé qu'« *il faut une longue cuillère pour souper avec le diable* » et savoir se méfier de « *ceux qui, disposant d'un réseau important et faisant eux-mêmes beaucoup de relations publiques, créent une sorte de tourbillon dans lequel on perd un peu le sens de la raison républicaine* ».

III. UN RÉGULATEUR DÉFAILLANT DANS LE CONVENTIONNEMENT ET LE CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS

Il convient de souligner que la sélection des candidats n'est pas une décision au sens administratif : ce qui compte est la délivrance de l'autorisation d'émettre, qui va de pair avec le rejet des autres candidatures et qui est tributaire de la négociation des conventions. Si celle-ci n'aboutit pas, un autre candidat peut être sélectionné avec lequel le CSA négocie à nouveau, pour arriver à la délivrance des autorisations et, simultanément, au rejet formel des autres candidatures.

À l'issue de la négociation des conventions, les décisions d'autorisation des six chaînes retenues ont été prises le 3 juillet 2012. À compter de cette date, la mission du CSA a consisté à s'assurer que le titulaire de l'autorisation respecte les obligations fixées par sa convention, qui sont la contrepartie de la gratuité des fréquences.

Or, la commission a relevé que le CSA a été particulièrement défaillant dans le conventionnement de Numéro 23 et le contrôle de ses engagements. Ce laxisme est regrettable au regard du respect des objectifs d'intérêt général portés par la plateforme hertzienne. Il est d'autant plus condamnable qu'il **a contribué à maximiser la valeur de la chaîne vendue**, dans un contexte où des alertes sérieuses suggéraient que cet objectif n'était pas étranger à toute l'opération.

A. LE CONVENTIONNEMENT DE LA CHAÎNE NUMÉRO 23

La signature de la convention est un enjeu majeur puisqu'elle conditionne l'attribution d'une autorisation. Il importe de souligner que le CSA n'est en rien obligé d'autoriser un candidat à émettre, du moment que, conformément à l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986, sa décision de refus est motivée.

1. Une convention excessivement souple

La négociation des conventions des six chaînes sélectionnées a été réintroduite dans le cadre ordinaire puisque c'est le groupe de travail « Télévisions nationales privées gratuites » qui a assuré l'instruction, sous la conduite de M. Emmanuel Gabla et Mme Francine Mariani-Ducray. Les témoins entendus par la commission d'enquête ont indiqué que les projets de convention avaient été travaillés à partir des éléments des dossiers de candidature. Les aspects relatifs aux programmes inédits et à la haute définition ont été tout particulièrement étudiés.

Un membre du CSA a souligné combien les opérateurs se sont « battus » sur chaque point pour qu'on leur impose le moins de contraintes possible. Si le « combat » suppose une opposition, c'est peut-être au vu du résultat final qu'un

titulaire d'autorisation a pu affirmer que *« le CSA a fait preuve d'une certaine légèreté dans la négociation des conventions »*.

La convention de Numéro 23 a été décrite comme particulièrement souple par différents représentants du CSA. Un conseiller l'a jugée *« faible »* ; un autre a estimé que **M. Emmanuel Gabla, qui « aimait beaucoup Numéro 23 », avait été « trop cool »** avec la convention de la chaîne ; selon un autre membre du collège, cette convention est *« aussi large dans ses ambitions que lâche dans ses obligations »*. Un autre conseiller a nuancé cette affirmation en indiquant qu'*« une telle chose est courante et que le même raisonnement vaut pour toutes les conventions, le CSA étant rarement dans le “plus-disant” »*. De même, un autre membre a reconnu que la convention était souple dans les catégories de programmes qu'elle prévoyait, mais a affirmé qu'elle ne l'était pas moins que celles de 6ter ou de Chérie 25.

Le principal engagement du candidat ayant porté sur la promotion de la diversité, il est intéressant de voir comment la convention reflète l'ambition affichée. Si le candidat Pascal Houzelot s'était engagé, lors de son audition publique, à *« surtraiter des sujets actuellement sous-traités »* par les autres chaînes et à être à la diversité ce qu'ARTE est à la culture, force est de constater que **ces ambitions ne se retrouvent pas dans la convention**.

L'article 3-1-1 stipule en effet que *« L'éditeur propose un service reflétant la diversité de la société française dans toutes ses composantes. Sa programmation est ouverte sur le 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 communautariste.*

« L'offre de programmes favorise le débat, la découverte et la compréhension du monde contemporain. Elle aborde des sujets ayant trait aux nouvelles formes d'expression culturelle dans différents domaines (tels que les cultures urbaines, les cultures du monde, la musique, les arts plastiques ou la littérature), à la création française, à l'histoire, à la science et aux voyages. La diversité des talents et des expériences de vie ainsi que l'appel à des experts sont valorisés dans le traitement des programmes.

« Le service favorise la participation des téléspectateurs par l'organisation de débats, la mise en place de forums ou d'autres formes d'interactivité. »

Le rapporteur a pu consulter différentes versions du projet de convention et prendre connaissance de certaines modifications proposées par les titulaires de l'autorisation. On peut y voir comment **la négociation fait passer la chaîne d'un éditeur « proposant un service thématique consacré à la diversité » de la société française dans toutes ses composantes à un service « reflétant la diversité de la société française »**.

Dans un document, M. Damien Cuier propose d'élargir la thématique de la chaîne à « l'ouverture sur le monde », ce qui se traduit par une « programmation [...] ouverte sur le monde ». La convention précise que la chaîne aborde des sujets ayant trait aux nouvelles formes d'expression culturelle dans différents domaines (tels que les cultures urbaines, les cultures du monde, la musique, les arts plastiques ou la littérature). Un document montre que les représentants de la chaîne ont proposé de faire figurer les « cultures urbaines » à la fin de l'énumération, ce qui aurait mis l'accent sur les « cultures du monde », beaucoup moins ciblées. La diversité des « expériences de vie » s'est substituée à celle des « parcours professionnels », la cause gagnant en noblesse ce qu'elle perdait en précision.

On note aussi que les représentants de la chaîne ont fortement insisté pour **obtenir une montée en charge très progressive de l'ensemble de ses obligations, ce qui, de fait, contribue à limiter les investissements à consentir obligatoirement avant la vente.**

La rédaction de l'article 3-3-1, issue de la négociation avec le CSA, traduit toutes les limites et ambiguïtés du concept de diversité dans lequel le CSA a consenti à se faire piéger et **la complaisance inacceptable dont le régulateur a fait preuve**, dans un contexte où – le rapporteur ne le répétera jamais assez – il ne pouvait pas ignorer le risque spéculatif, comme le montre l'introduction d'une clause de non-cession.

2. L'introduction d'une durée minimale d'exploitation du service montre qu'au moment de la signature de la convention, le CSA soupçonne fortement une opération spéculative

Des témoignages confus ont été livrés sur l'origine et les objectifs de cette clause, mais **plusieurs conseillers ont indiqué que l'introduction d'une durée minimale d'exploitation a été spécifiquement pensée pour Numéro 23.** Cependant, « pour ne pas avoir l'air de soupçonner tel ou tel opérateur », le CSA aurait fait le choix d'introduire cette clause dans toutes les conventions. Certes, l'obligation de respecter le principe d'égalité aurait de toute façon empêché qu'il en fût autrement, mais un acteur clé du dossier a clairement indiqué que le CSA n'était pas dans l'angélisme et a souhaité éviter « une revente trop rapide ».

Un membre du CSA dit avoir milité pour une durée de dix ans : « *connaissant un peu Monsieur Houzelot et imaginant que nous n'étions pas à l'abri d'une surprise, une discussion assez houleuse s'est engagée* ». « *On lui expliquait qu'une nouvelle majorité sortirait des urnes et créerait des taxes empêchant tout opérateur de vendre sa chaîne* ».

Selon plusieurs témoignages, un front, plus ou moins uni, des chaînes se serait opposé à un délai de cinq ans en avançant les sérieuses difficultés juridiques que soulevait une telle clause, qui était effectivement fragile dès lors qu'elle n'avait pas été mentionnée lors du lancement de l'appel à candidatures.

Selon un membre du Conseil, sans fondement législatif, il n'était pas possible d'obtenir l'inscription d'une durée de détention satisfaisante de la part de ce nouvel entrant. Le rapporteur juge cet argument faible. S'il a été en mesure de négocier un délai de deux ans et demi, le CSA, qui avait le pouvoir de ne pas accorder les autorisations, avait sans doute la faculté de négocier un délai de cinq ans. Si, en revanche, l'absence de fondement législatif était un obstacle essentiel, la durée de la clause d'interdiction importait peu.

Selon un autre conseiller, le collège aurait opté pour une durée d'interdiction de vente de deux ans et demi car il considérait que ce délai était suffisant pour permettre au législateur, s'il le souhaitait, d'adopter un texte plus contraignant ou des mesures fiscales dissuasives.

Plus surprenant : il a aussi été dit à la commission d'enquête que deux conseillers auraient pris la parole pour affirmer que la durée de cinq ans ne correspondait pas à la « *volonté du Parlement qui souhaitait deux ans et demi... En bon citoyen je me suis rangé à cette position* ». Cette déclaration apparaît particulièrement saugrenue et peu conforme à l'image d'une institution dont les membres ne cessent de clamer leur indépendance et d'affirmer qu'ils n'obéissent à aucune influence politique. En tout état de cause, les éléments recueillis par la commission confirment qu'au stade de la signature de la convention, le CSA n'était plus dans l'angélisme.

Un conseiller a indiqué à la commission que deux éléments avaient transformé en conviction son intuition d'une opération spéculative : la rupture des négociations entre M. Pascal Houzelot et les porteurs du projet UrbTV, très peu de temps après la sélection des candidats, et les programmes de la chaîne, mis à l'antenne à compter du 12 décembre 2012.

B. UN CONTRÔLE COMPLAISANT DU RESPECT DES ENGAGEMENTS

Lors de l'audition publique de M. Pascal Houzelot par le CSA le 13 octobre 2015, dans le cadre de la procédure de sanction, un échange étonnant s'est noué avec **Mme Mémona Hintermann-Affejee**. La conseillère rappelle à M. Houzelot que, lors de son arrivée au CSA, en 2013, puis à nouveau en 2014, elle lui **a posé la question de la vente puisque « des bruits circulaient »**, qu'il avait constamment démentis. M. Houzelot lui rappelle que ce n'est pas tout à fait exact : « *j'ai souvenir que vous demandiez à quel prix je voudrais la vendre* »...

Dans un tel contexte, le bilan de Numéro 23 pour l'année 2013, adopté par le CSA le 24 juillet 2014, fait montre d'**une complaisance coupable**, alors que de nombreux signaux d'alerte clignotent et que le CSA réclame sans succès à la chaîne la communication d'un pacte d'actionnaires. Comme l'a reconnu un conseiller, « *une fois l'autorisation accordée, nous avons laissé la voiture se lancer sur l'autoroute même s'il n'y avait pas assez de stations-service* ». Cette complaisance est d'autant plus coupable qu'**elle prive le CSA des moyens de sanctionner Numéro 23 à l'occasion du projet de vente engagé en 2015**.

1. Le bilan 2013 de Numéro 23 : une coupable complaisance

Lorsque le CSA a étudié le premier bilan d'activité des nouveaux services, en 2014, il a adressé à chacun des observations mais a pris le parti de ne pas prononcer de mises en demeure, compte tenu de ce que 2013 devait être considérée comme l'année de mise en place des projets. Le rapporteur observe que les conventions prévoient déjà, afin de tenir compte des difficultés particulières rencontrées par les chaînes dans leurs premières années, une « montée en charge progressive » des obligations. Le rapporteur note donc qu'après avoir inventé la « mise en garde » et la « mise en garde ferme » pour ne pas avoir à prononcer de mise en demeure, **le CSA a inventé la « double clémence » consistant à prévoir des obligations réduites tout en ne sanctionnant pas leur non-respect.**

Sur la première année d'activité de Numéro 23, c'est-à-dire 2013, le CSA a adopté, le 24 juillet 2014, un **bilan particulièrement amène.**

Un déficit important est constaté sur le quota de diffusion d'œuvres cinématographiques. Sur l'ensemble de la diffusion, la chaîne présente un déficit de 24,5 points, soit 44 films, sur le quota d'œuvres européennes, et de 11,2 points, soit 20 films, sur le quota d'œuvres d'expression originale française. Aux heures de grande écoute, la chaîne présente un déficit de 21,4 points, soit 24,4 films, sur le quota d'œuvres européennes, et de 8,5 points, soit 9,6 films, sur le quota d'œuvres d'expression originale française. Le Conseil note également que la chaîne n'a pas privilégié les œuvres cinématographiques provenant d'Asie, d'Amérique latine ou d'Afrique comme le prévoit l'article 3-1-1 de sa convention. Néanmoins, le CSA s'est contenté de deux mises en garde dont une ferme.

La partie du bilan du CSA consacrée au respect des engagements fixés par l'article 3-1-1 apparaît particulièrement « irréaliste » alors que la lecture des bilans diversité établis par la chaîne et remis au CSA laisse sans voix quant à l'ambition de celle-ci en matière de représentation des diversités.

La diversité par le tatouage, selon Numéro 23

Dans le bilan diversité 2013, à la rubrique « Parité des genres et représentation de la femme », on peut lire une profession de foi émouvante : *« Numéro 23 entend briser les idées préconçues par une programmation qui met à l'honneur les femmes là où on ne les attend pas. Ainsi, le documentaire du réel inédit L.A. INK suit Kat Von D, une artiste tatoueuse qui quitte le salon de Miami pour ouvrir le sien à Los Angeles. Le tatouage étant généralement considéré comme le terrain des hommes, elle démontre d'une main de maître que cette idée est fautive, comme le prouve le succès de son salon ».*

À la rubrique « Conditions physiques et handicap », on découvre les horizons ouverts par la pratique du tatouage, insoupçonnés de beaucoup d'entre nous : *« Si la différence physique subie, liée principalement au handicap, est au cœur des thématiques développées par Numéro 23 au sein de sa grille de programmes, la chaîne ne s'interdit pas d'explorer d'autres aspects du rapport à la différence physique, lorsqu'elle n'est pas subie mais issue d'un choix délibéré. C'est le cas des pratiques liées aux tatouages, par lesquelles au-delà de l'aspect purement graphique, les personnes tatouées qui sont suivies dans les programmes MIAMI INK et L.A. INK souhaitent révéler un aspect intime de leur personnalité ».*

Dans la catégorie « Diversité des origines sociales et culturelles », le bilan 2014 fait preuve d'un humour pince-sans-rire mâtiné d'une dose de lyrisme : *« le talent show INK MASTER : LE MEILLEUR TATOUEUR met en valeur les forces créatives issues du melting pot américain. C'est le cas avec le membre du jury Chris Nunez, d'origine cubaine et artiste tatoueur reconnu. À travers les épreuves de tatouage, toutes les inspirations culturelles sont traversées, des légendes gitanes au design japonais en passant par des films de divertissement ancrés dans l'imaginaire populaire ».*

Le bilan du CSA indique quant à lui que Numéro 23 « s'est appliqué à rendre compte de la diversité sous toutes ses formes avec une approche systématiquement positive et constructive ». Dans la partie consacrée au respect des engagements, le CSA poursuit : *« Numéro 23 a mis à l'antenne des programmes qui abordent des thématiques liées à la diversité sous toutes ses formes. Elle a souhaité favoriser la sensibilisation du public à ces problématiques (origines sociales, culturelles, handicap, parité homme-femme, etc.) par l'intermédiaire de programmes "grand public", qu'il s'agisse de fictions, de magazines, de reportages ou de divertissements. Parmi les fictions, on trouve par exemple Orphan Black, série canadienne inédite en France, primée au Festival de La Rochelle, qui met en scène une héroïne orpheline dont l'enfance a été rythmée par les différents foyers d'accueil qu'elle a fréquentés. La série américaine Shameless montre avec humour la diversité sociale en présentant le quotidien d'une famille. L'œuvre franco-belge Les Bleus : premiers pas dans la police met en scène une unité de jeunes policiers dont l'un d'entre eux, issu d'une banlieue sensible, semble devenir un symbole de l'égalité des chances. En matière de handicap, la série Push Girls montre comment quatre jeunes femmes en fauteuil roulant font face aux difficultés quotidiennes liées à leur handicap. Parmi les magazines, on trouve Révélations, magazine d'investigation ou Business Code, magazine économique. Les sujets abordés offrent une vision de la société dans son ensemble, à travers des reportages sur le terrain en France et à l'étranger. La promotion de la culture sous toutes ses formes est assurée par le magazine de nuit intitulé La 23^{ème} Dimension qui met en valeur les réalisations artistiques d'artistes contemporains du monde entier. 23 Minutes avec... est une collection de portraits de personnalités issues de la diversité. Les entretiens sont réalisés par Christophe Hondelatte et montrent un panorama des diverses composantes de la société française. Diffusé dès la création de Numéro 23, le magazine Miami Ink révèle aux téléspectateurs l'univers d'une boutique de tatouage à Miami. »*

Il est à noter que le CSA n'avait pas abandonné tout esprit critique puisque, dans un mémo datant du 25 janvier 2013 intitulé « Programmes diversité sur Numéro 23 », les services avaient assorti la description de la série *Push Girls* de la remarque : « Problème potentiel : risque d'atteinte à la dignité de la personne humaine ». Les épisodes suivants ont dû apaiser ces alarmes puisque dès le 19 février, un point d'étape libellé « Un mois de programmation de Numéro 23 » reprenait le paragraphe descriptif de la série mais ne faisait plus mention d'aucun « problème potentiel ». Il en sera de même pour les analyses subséquentes.

Le rapporteur note enfin que le partenariat annoncé avec France 24 en mars 2012 n'ayant pas abouti, la chaîne n'a été en mesure de mettre à l'antenne un programme d'information internationale qu'en octobre 2013. Le bilan du CSA fait néanmoins figurer « *le lancement à partir du mois d'octobre 2013 d'une émission journalistique privilégiant l'information internationale* » parmi les engagements qui ont été respectés par la chaîne en 2013.

C'est à se demander qui, des services du CSA ou de Numéro 23, a tenu la plume pour rédiger le bilan du CSA. S'agissant du respect des « *engagements éditoriaux* » – qui constituent rien moins que l'essence même du projet porté devant le CSA en 2102 et accepté par lui – une partie de la réponse peut être trouvée dans une comparaison directe des textes élaborés par le régulateur et par le régulé.

**LE BILAN DE L'ANNÉE 2013 VU PAR LE CSA ET VU PAR NUMÉRO 23
FLORILÈGE**

Bilan établi par le CSA	Bilan établi par Numéro 23
Orphan Black, série canadienne inédite en France, primée au Festival de La Rochelle, qui met en scène une héroïne orpheline dont l'enfance a été rythmée par les différents foyers d'accueil qu'elle a fréquentés	ORPHAN BLACK est une série canadienne inédite en France, primée au Festival de La Rochelle, qui met en scène une héroïne orpheline dont l'enfance a été rythmée par les différents foyers qu'elle a fréquentés.
La série américaine <i>Shameless</i> montre avec humour la diversité sociale en présentant le quotidien d'une famille	La série américaine SHAMELESS montre avec humour que la vie est tout sauf un long fleuve tranquille, en suivant le quotidien de la famille Gallagher : [...]
L'œuvre franco-belge <i>Les Bleus : premiers pas dans la police</i> met en scène une unité de jeunes policiers dont l'un d'entre eux, issu d'une banlieue sensible, semble devenir un symbole de l'égalité des chances.	[...] l'œuvre de fiction franco-belge LES BLEUS : PREMIERS PAS DANS LA POLICE met en scène une jeune brigade de débutants dans la police. Parmi eux, Alex est un jeune homme qui a grandi dans « la banlieue » et devient le symbole de l'ascension sociale et l'égalité des chances.
Parmi les magazines, on trouve <i>Révélation</i> , magazine d'investigation ou <i>Business Code</i> , magazine économique. Les sujets abordés offrent une vision de la société dans son ensemble, à travers des reportages sur le terrain en France et à l'étranger.	Que ce soit le magazine d'investigation REVELATIONS ou le magazine économique BUSINESS CODE, les sujets abordés offrent une vision la plus juste possible de la société française dans son ensemble, à travers des reportages sur le terrain en France et à l'étranger.

Eu égard à la complaisance dont le CSA a fait preuve dans le suivi des obligations fixées par les conventions, un membre des services a observé qu'il serait souhaitable que ce suivi soit exercé pour les chaînes privées de la TNT dans les mêmes conditions que pour les chaînes publiques, avec notamment une obligation de présentation à la représentation nationale.

2. Une réaction qui a par trop traîné

Plusieurs interlocuteurs ont souligné que le CSA s'était « réveillé » tardivement et le rapporteur ne peut que s'interroger sur ce qu'aurait été cette réaction si l'affaire « Numéro 23 » n'avait pas suscité la vague d'indignation de l'opinion qui a suivi l'annonce d'une cession de la chaîne au groupe NextRadioTV. Cet état de fait n'est pas nié par un membre du CSA, qui met en avant le manque de moyens de l'institution et la responsabilité particulière du groupe de travail chargé du suivi, à qui il revenait d'instruire le dossier et de proposer au président l'inscription à l'ordre du jour du collège de telle ou telle question lui paraissant mériter examen en assemblée plénière. Cette explication ne saurait satisfaire pleinement, compte tenu de l'attention toute particulière que méritait le suivi du dossier de la part de l'ensemble du Conseil.

Il faut cependant reconnaître que, comme lors de l'examen des dossiers de candidature, le mode de fonctionnement du CSA n'a pas aidé à un suivi efficace. L'existence de dix-neuf groupes de travail, ayant pour mission d'instruire, en liaison avec les services, les questions relevant de leur domaine, le fait que leur président rapporte le sujet devant le collège et soit l'interlocuteur privilégié vis-à-vis de l'extérieur, conduisent le CSA à agir de manière éclatée, comme autant de régulateurs autonomes menant des politiques propres. Malgré les efforts de réforme, l'actuel collège et son président ne disposent pas de tous les leviers pour exercer un contrôle collégial efficace des obligations des chaînes et coordonner les actions de régulation.

Le CSA a été saisi, le 9 avril 2015, d'une demande d'agrément de la cession de la chaîne Numéro 23 au groupe NextRadioTV. Le 24 avril 2015, il a décidé de lancer, en application des alinéas 5 et 6 de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, une étude d'impact, notamment économique, de cette modification du marché de la télévision gratuite. C'est dans le cadre de cette étude d'impact économique, adoptée le **29 juillet 2015**, qu'il a pour la première fois établi **un bilan de la chaîne digne de ce nom, qui contraste de manière frappante avec le bilan adopté un an plus tôt.**

Le Conseil a constaté la réitération des manquements aux obligations de diffusion ayant déjà justifié le prononcé des deux mises en garde précédentes, en matière d'œuvres originales cinématographiques européennes d'une part, d'œuvres originales françaises d'autre part. Le CSA a par ailleurs constaté le non-respect des obligations conventionnelles de la chaîne en matière de programmation cinématographique étrangère. Au surplus, il a été adressé à Numéro 23 en des termes qualifiés de « fermes » une lettre concernant le

dépassement du nombre de films diffusés, la chaîne ne s'étant pas conformée à ses obligations réglementaires dérivant du décret du 17 janvier 1990.

Surtout, le CSA a enfin relevé ce qu'il a qualifié de « *dérive de la ligne éditoriale* » de Numéro 23, caractérisée notamment par un appauvrissement des programmes pouvant être qualifiés de relatifs à la diversité – avec en particulier, la disparition de magazines comme *23 minutes avec...* ou *Hondelatte Dimanche*, deux magazines de M. Christophe Hondelatte, lequel semblait à lui seul incarner l'essentiel des efforts de la chaîne en direction de la diversité.

Après avoir complaisamment rattaché des émissions de tatouage au traitement de la « diversité », le CSA relève qu'« *au sein du temps de diffusion consacré à la représentation de la diversité de la société française, de la découverte et la compréhension du monde contemporain par Numéro 23 (soit 3 323 heures), la thématique des "arts corporels" (dont le tatouage) représente à l'écran un volume de près de 1 222 heures en 2014, soit environ 36,8 %, l'aventure et le voyage 21,4 % et l'art contemporain 10,1 % ; les autres thématiques représentent chacune moins de 10 % de l'offre. Ainsi, il ressort de l'examen de la programmation actuelle de Numéro 23 que la chaîne a mis l'accent sur les expressions culturelles et certains aspects de la découverte du monde au détriment de la représentation de la diversité de la société française (2,7 % du temps de diffusion). Par ailleurs, il persiste un manque de variété des thèmes sous lesquels la diversité est abordée. Certaines initiatives visent à favoriser la représentation des diversités de la société française. Ces efforts restent cependant très limités en volume horaire.* » **Le CSA établit enfin, deux ans seulement après le lancement de la chaîne mais bien longtemps après l'apparition des premiers signes avant-coureurs, que l'objectif premier du projet éditorial autorisé en 2012 – la représentation de la diversité de la société française – a été remis au placard.**

Le CSA note aussi qu'en 2014, Numéro 23 n'a « *pas respecté son engagement de favoriser la diversité des origines au sein de son offre cinématographique étrangère consistant à privilégier, parmi les cinématographies étrangères, celles provenant notamment d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique (...). Elle n'a pas satisfait à son engagement de favoriser la participation des téléspectateurs par l'organisation de débats, la mise en place de forums ou d'autres formes d'interactivité. De même, en souscrivant à une acception très souple de la notion de découverte et de compréhension du monde contemporain, elle n'a pas parfaitement répondu à l'objet de sa convention* ». Le CSA relève aussi que « *La grille comporte également une forte proportion de programmes étrangers (47,8 %, dont 38,7 % d'origine américaine) qui ne répondent pas à la vocation première de la chaîne de représenter la diversité de la société française* ». Un abîme sépare ces constats de ceux du bilan de juillet 2014.

3. Un délai de réaction qui concourt à l'échec de la procédure de sanction

Les informations transmises à la commission d'enquête montrent que la grande mansuétude dont a bénéficié Numéro 23 jusqu'en 2015 a contribué à l'annulation de la décision de retrait de l'autorisation prononcée par le Conseil d'État en mars 2016. Comme l'a souligné une partie prenante du dossier, *« selon le Conseil d'État, le dossier comportait très peu d'éléments tendant à montrer que le CSA avait des reproches à faire sur la manière dont les obligations conventionnelles relatives à la programmation avaient été exécutées »*. *« Ce qui est difficile dans cette affaire, c'est que le CSA s'est réveillé très tard et a utilisé l'arme nucléaire alors que la convention permettait des mises en demeure, des avertissements, bref, des sanctions plus progressives »*. Si le CSA avait sanctionné plus tôt par des mises en demeure, ne serait-ce que la non-transmission des documents, il aurait été plus fondé à retirer l'autorisation d'émettre.

La section du contentieux du Conseil d'État n'a pas manqué de relever *« qu'il appartient au CSA, si la société ne satisfait pas à certaines obligations prévues par la convention, de mettre en œuvre, après mise en demeure, le pouvoir de sanction qu'il tire de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 pour en obtenir le respect »*.

La complaisance dont le CSA a fait preuve quant au respect par Numéro 23 de ses obligations en 2013 et 2014 est d'autant plus coupable qu'**elle a rendu inopérante l'intervention du législateur d'octobre 2015, destinée à encadrer les conditions dans lesquels le CSA agréé le changement du contrôle direct ou indirect du titulaire d'une autorisation.**

Rappelons qu'à l'initiative de Mme Catherine Morin-Desailly, et dans le but précis de faire obstacle au changement de contrôle de Numéro 23, la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la TNT a complété l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 a précisé que le CSA doit tenir compte du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement présenté par Mme Morin-Desailly, *« l'épisode de la vente de la chaîne Numéro 23 a montré qu'il existait une faiblesse dans le droit applicable puisque le régulateur est aujourd'hui dans l'impossibilité d'exercer sa mission afin de veiller à ce qu'une chaîne qui ne remplit pas ses obligations ne fasse l'objet d'une vente spéculative »*.

Saisi d'une demande d'agrément de la cession du contrôle de Diversité TV à NextRadioTV, le CSA décide, **le 14 octobre 2015, date de promulgation de la loi qui venait de lui fournir un nouvel outil**, de ne pas se prononcer sur cette demande d'agrément. **L'absence de contrôle effectif des obligations de Numéro 23 ne lui permettait pas de faire usage de ce nouvel outil.**

IV. UNE PROCÉDURE DE CONTRÔLE ET DE SANCTION PAR LE CSA ALLANT TOUT DROIT VERS L'ÉCHEC

A. AVANT LA PROCÉDURE DE SANCTION : UNE COUPABLE NÉGLIGENCE DANS LA SURVEILLANCE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES AUTOUR DE L'ACTIONNARIAT DE NUMÉRO 23

Les auditions de la commission d'enquête et les investigations menées sur pièces et sur place au CSA par votre rapporteur n'ont pas permis de constater que les opérations capitalistiques qui ont jalonné l'histoire de Numéro 23 présentent un caractère illicite. Cependant, **le régulateur, doté des moyens légaux et conventionnels pour surveiller ces opérations, a montré une négligence certaine, rendant possibles des montages financiers qui n'apparaissent pas correspondre au projet de développement au long cours d'un nouveau média.**

1. La vente des chaînes et la spéculation sur la valeur de leurs autorisations d'émettre ont été plus légitimées qu'encadrées par les évolutions de la loi du 30 septembre 1986

a. Les autorisations d'émettre sont délivrées par le CSA *intuitu personae*

Comme le prévoit l'article L. 2124-26 du code général de la propriété des personnes publiques, « *l'utilisation, par les titulaires d'autorisation, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République, constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'État.* » En vertu des principes généraux régissant l'utilisation du domaine public, **les autorisations d'occupation de ce domaine ont un caractère précaire et personnel et sont donc incessibles** ⁽¹⁾. En d'autres termes, le titre étant délivré *intuitu personae*, seul le bénéficiaire identifié dans l'autorisation ou la convention pourra occuper la dépendance du domaine public concernée. Par conséquent, d'une part, l'occupant du domaine public ne saurait, de sa propre initiative, transférer le titre qu'il détient par voie de cession ou de succession ; d'autre part, le gestionnaire du domaine ne peut autoriser le titulaire à transmettre son titre d'occupation ⁽²⁾, sauf lorsque cette cession est prévue et autorisée par écrit par le gestionnaire de ce domaine ⁽³⁾.

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication met en œuvre ce principe de délivrance des autorisations à une personne morale identifiée. Son article 35 « *interdit de prêter son nom, de quelque manière que ce soit, à toute personne qui se porte candidate à la délivrance d'une autorisation relative à un service de communication audiovisuelle ou qui possède ou contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce sur les sociétés commerciales, une société titulaire d'une telle autorisation* ». En application de

(1) Conseil d'État, 6 novembre 1998, Association amicale des bouquinistes des quais de Paris, n° 171317.

(2) Conseil d'État, 10 mai 1989, Munoz, n° 73146.

(3) Conseil d'État, 18 septembre 2015, Société Prest' Air, n° 387315.

cette même loi, les personnes pouvant être candidates à l'attribution d'une autorisation de diffusion d'un service de télévision numérique hertzien sont des « *éditeurs de services constitués sous forme de société commerciale, y compris de société d'économie mixte locale ou de société coopérative d'intérêt collectif, ou d'établissement public de coopération culturelle ou d'association* ».

b. La loi de 1986 n'a cependant jamais interdit la modification du capital et donc la cession des sociétés titulaires d'autorisation d'émettre

Si la loi du 30 septembre 1986 n'autorise pas la cession d'une autorisation d'émettre, **elle n'interdit pas l'évolution du capital de la société titulaire de l'autorisation, donc *in fine* la cession du contrôle de cette société.**

Dès 1986, son article 36 prévoyait que « *les actions représentant le capital d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de communication audiovisuelle doivent être nominatives* » ; son article 38 oblige tout actionnaire venant à détenir une part essentielle de son capital – 20 % initialement, 10 % depuis la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 – à en informer le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le délai d'un mois à compter du franchissement de ces seuils ; son article 40 interdit à une personne de nationalité étrangère de « *procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20 % du capital social ou des droits de vote* » sous réserve des engagements internationaux de la France, notamment du droit européen.

Ces dispositions ont été mises en œuvre et complétées par le CSA dans le cadre des conventions conclues avec les titulaires des autorisations d'émettre. Ainsi, l'article 4-1-1 de la convention signée le 3 juillet 2012 avec Diversité TV France enjoint cette dernière de communiquer au CSA :

– toute modification du montant du capital social ainsi que toute modification de la répartition portant sur 1 % ou plus du capital social ou des droits de vote ;

– tout changement de contrôle ainsi que toute modification de la répartition portant sur 5 % ou plus du capital social ou des droits de vote de la ou des sociétés contrôlant la société titulaire ;

– les éléments permettant de déterminer la nationalité de chacun de ses actionnaires et la part de son actionnariat non communautaire ;

– le nom du ou des représentants légaux de la société ainsi que du directeur de la publication, au sens de l'article 93-2 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

c. Une modification substantielle de l'actionnariat de la société détentrice peut justifier un retrait de l'autorisation d'émettre, lorsqu'elle emporte remise en cause de la défense du pluralisme, de l'intérêt du public et des choix opérés lors de la délivrance de cette autorisation

Dès la version initiale de la loi du 30 septembre 1986, le troisième alinéa de l'article 42, transféré par la suite au sein de l'article 42-3, ouvre à l'autorité de régulation la possibilité « **sans mise en demeure préalable, [de] retirer l'autorisation en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment de changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction, et dans les modalités de financement** ».

À l'occasion d'une modification du capital de la société *La Cinq*, titulaire à l'époque d'une autorisation d'exploiter un service national de télévision par voie hertzienne terrestre, modification agréée par le CSA le 23 octobre 1990, le Conseil d'État a été amené à considérer qu'« *il appartient au Conseil, dans le cadre des pouvoirs qu'il tient de la loi pour autoriser l'exploitation d'un service de télévision, de rechercher si les modifications envisagées par la société titulaire de l'autorisation sont de nature à remettre en cause les choix opérés lors de la délivrance de cette autorisation* »⁽¹⁾. Par la suite, il a dégagé le principe selon lequel « *il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel, saisi d'une telle demande, de déterminer, en prenant en compte les circonstances de fait et de droit à la date où il se prononce, notamment en ce qui concerne la diversité des opérateurs, si les modifications envisagées sont, eu égard, le cas échéant, aux engagements pris par les opérateurs intéressés pour en atténuer ou en compenser les effets ou aux obligations qu'il fixe à cette fin, de nature à compromettre l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public et justifient, par suite, une abrogation de l'autorisation initialement accordée* »⁽²⁾. Cette décision reconnaissait ainsi au CSA la possibilité de négocier les conditions de changement de contrôle avec la société intéressée.

Dans les faits, **le CSA a toujours validé les modifications de capital des sociétés titulaires d'autorisations d'émettre un service de télévision sur lesquelles il a eu à statuer**⁽³⁾ – réserve faite de la décision n° 2015-368 du 14 octobre 2015 relative à la demande d'agrément de la modification du contrôle

(1) Conseil d'État, 29 janvier 1993, NRJ, n° 121953.

(2) Conseil d'État, 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision, n° 363978.

(3) Dans ses conclusions sous l'affaire n° 395702 *Diversité TV France c. CSA*, la rapporteure publique du Conseil d'État note l'existence de deux décisions du Conseil d'État concernant des refus d'agrément de modifications relatives à des services de radio, mais relève que le refus du CSA était justifié par le changement de format : « Une première décision du 15 janvier 1997 Association Sud-Vendée-Pictons (n° 177989 p. 20) valide le retrait d'une autorisation à la suite d'une prise de contrôle d'une société par de nouveaux actionnaires, mais aussi parce que cette modification s'accompagnait d'un changement de catégorie de la radio. Une autre décision du 27 septembre 2006, Association fréquence Mistral (au Rec. n° 271150) sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, juge que la sanction d'une absence d'émission ne relève pas de l'article 42-3 de la loi. »

de Diversité TV France, le CSA ayant décidé qu'il n'y avait pas lieu à statuer compte tenu de la sanction infligée par ailleurs le même jour à cette société.

d. Jusqu'en novembre 2013, l'agrément n'était pas un régime légal d'autorisation des modifications capitalistiques mais une simple pratique conventionnelle

Jusqu'en 2013, la procédure d'agrément n'avait de fondement que conventionnel ; elle permettait au CSA d'analyser si les modifications intervenues constituaient une « *modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée* », mais elle ne constituait pas un régime légal d'autorisation à procéder ou non à la modification proposée.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs considéré le 28 décembre 2011 que « *l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée n'impose pas l'agrément du Conseil supérieur audiovisuel préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres* »⁽¹⁾. Selon la lecture faite par le Conseil constitutionnel, « *le titulaire peut solliciter le CSA pour lui demander si, en cas de modification du capital social, il retirerait ou non l'agrément. Le Conseil d'État contrôle alors la décision du CSA. Cette pratique conventionnelle n'a pour autant pas fait naître une obligation pour toute société titulaire d'une autorisation de solliciter un agrément du CSA pour une cession en prenant alors le risque que le CSA utilise ses pouvoirs du premier alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 et retire l'agrément.* »⁽²⁾

e. L'instauration progressive à partir de 2013 d'un régime d'agrément de la cession du contrôle des sociétés titulaires a conduit à considérer comme normale ces modifications de contrôle

Cinq textes législatifs, intervenus entre 2004 et 2016, sont venus raffiner et modifier la portée du dispositif de l'article 42-3.

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a introduit la possibilité d'agréer sous conditions un changement de titulaire d'une autorisation d'émettre un service de radio au sein d'un même groupe, accompagné d'un changement de catégorie du service.

La loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 a autorisé le CSA à « *donner son agrément à une modification substantielle des données au vu desquelles il a autorisé un service en télévision mobile personnelle, notamment lorsqu'elle porte sur la programmation ou les modalités de commercialisation* ».

À la suite de différentes opérations de concentration, en particulier l'achat des chaînes du groupe Bolloré par le groupe Canal + en septembre 2011,

(1) Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.

(2) Commentaire de la décision n° 2011-644.

plusieurs modifications législatives d'origine parlementaire ont cherché à créer un régime légal d'agrément par le CSA de la prise de contrôle d'une chaîne et un dispositif de taxation de ce type d'opération.

La loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a ainsi permis au CSA d'autoriser un titulaire à demander à modifier les modalités de financement de son service (passage d'un modèle payant à un modèle gratuit), sans lancement d'un nouvel appel à candidatures, en prenant en compte les « *équilibres du marché publicitaire* ».

Mais elle a également instauré un régime d'agrément par le CSA de toute « *modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce* », de la société titulaire de l'autorisation, après étude d'impact, dans une décision motivée. Mis en place dans l'unique objectif de définir un fait générateur permettant la taxation des opérations capitalistiques sous-jacentes ⁽¹⁾, ce régime d'autorisation a été introduit par le législateur sans définir aucunement les critères à observer par le CSA pour donner ou refuser cet agrément.

Ce régime a été précisé par deux dispositions récentes, prises en vue d'interdire une opération telle que le projet de prise de contrôle de Numéro 23 par NextRadioTV présenté en avril 2015.

La loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre a ainsi précisé que cet agrément « *est délivré en tenant compte du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service* ».

Le législateur plaçait ainsi entre les mains du CSA un outil potentiellement efficace mais, comme le rapporteur l'a indiqué dans les pages précédentes, cet outil a été privé d'effet pour ce qui concerne Numéro 23 en raison des lacunes qu'a montrées le régulateur dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle des obligations conventionnelles et de sanction de leur non-respect.

Enfin, la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias interdit au CSA de délivrer un tel agrément à une modification du contrôle dans un délai de cinq ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'émettre un service de télévision numérique terrestre « *sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société* ».

(1) Assemblée nationale, rapport n° 1275 de M. Marcel Rogemont, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, 17 juillet 2013.

f. Le législateur a même accepté que l'échec du projet économique pour lequel une autorisation d'émettre a été délivrée justifie la cession de la société détentrice et non la remise au régulateur de cette autorisation

Le législateur de 1986 avait édicté une disposition au champ d'application très large, permettant au régulateur de retirer une autorisation d'émettre si les conditions ayant présidé à sa délivrance – notamment l'identité des associés et la répartition du capital de la société titulaire – venaient à être remises en cause.

La mise en place d'un agrément au changement de contrôle, dans l'objectif affiché de taxer des opérations probablement spéculatives, a inversé cette logique : la prise de contrôle d'une société titulaire d'une autorisation d'émettre est désormais une opération d'autant plus normale que les conditions permettant au CSA de limiter le risque d'opération spéculative apparaissent peu opérantes :

– le respect de ses obligations par le titulaire ne doit être que « *pris en compte* » par le régulateur, ce qui lui ouvre la possibilité d'écarter ce critère ;

– les « *difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société* », c'est-à-dire l'échec du modèle économique pris en considération au moment de délivrer l'autorisation, sont dorénavant reconnues par le législateur comme un motif suffisant pour justifier la cession rapide de la société à un autre opérateur, avant l'expiration du délai de cinq ans désormais exigible.

Ainsi, **le législateur fait désormais de la survie économique d'une entreprise titulaire d'autorisation d'émettre un motif justifiant l'application d'un régime dérogatoire.** Il semble au contraire au rapporteur que cela ne peut que conduire à justifier des opérations inacceptables :

– si l'échec économique résulte de l'incompétence gestionnaire du titulaire de l'autorisation, il convient de prendre acte que le CSA n'a pas évalué convenablement ses capacités lorsqu'il l'a retenu ;

– si l'échec économique traduit la non-pertinence du projet éditorial, incapable de fédérer un public et de générer les ressources nécessaires à la pérennité du service, tenter de prolonger l'exploitation par une seule modification du contrôle de la société éditrice, sans remise en cause du format initial, ne se justifie pas ;

– si la reprise de la société titulaire est assortie d'une modification des obligations éditoriales ou programmatiques de la chaîne, cela revient à permettre la valorisation de l'autorisation d'émettre dans le cadre d'une opération financière, après disparition des raisons (qualité des personnes et pertinence du projet éditorial) ayant conduit à la délivrance de l'autorisation par le CSA.

Le rapporteur observe que **plusieurs chaînes de la TNT payante ont constaté l'échec de leur modèle économique et ont « rendu » les autorisations**

d'émettre précédemment délivrées : la chaîne AB1 a renoncé à sa fréquence en octobre 2008 et la chaîne Canal J, du groupe Lagardère, a arrêté sa diffusion en avril 2009. On pourra remarquer que l'arrêt de cette diffusion a eu pour conséquence de mettre en péril la constitution d'une offre en bouquet sur la TNT payante, donc la viabilité des autres chaînes ayant choisi ce modèle.

2. Le premier tour de table de Diversité TV France : des financiers peu exigeants

Au nombre des critères édictés par le législateur pour délivrer une autorisation d'émettre figurent, à l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986, « *l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication* » et le « *financement et [les] perspectives d'exploitation du service* ».

Ces deux éléments ont été constamment mis en avant par les membres du CSA ayant procédé à la sélection du dossier présenté par Diversité TV France. Comme l'a déclaré l'un d'eux à la commission d'enquête, il s'agissait d'un « *casting à rendre jaloux tout entrepreneur en quête de capitaux* ».

L'aisance financière et la réputation incontestable des personnalités présentées comme appelées à participer à un investissement pérenne ont ébloui le CSA, l'amenant à poser un regard détaché sur un écart au dossier de candidature.

a. Un premier tour de table différent de celui annoncé

Une fois l'autorisation d'émettre délivrée le 3 juillet 2012 à Diversité TV France, contrôlée entièrement par M. Pascal Houzelot à cette date, une augmentation du capital de cette société est décidée le 9 juillet 2012. Cependant, elle ne correspond pas exactement à l'augmentation de capital décrite quelques mois auparavant dans le dossier de candidature.

Elle est effectuée en portant le capital social de 10 000 à 11 765 euros à travers l'émission de 1 765 actions nouvelles de valeur nominale un euro, assorties d'une prime d'émission de 2 831,86 euros par action. L'opération, finalisée en octobre 2012, fait entrer sept actionnaires, qualifiés par la suite d'« historiques », qui versent 5 millions d'euros pour prendre 15 % du capital, ce qui valorise la société à 33,33 millions d'euros. Un comité de surveillance comprenant huit membres représentant chacun l'un des actionnaires est créé à cette occasion, doté de pouvoirs importants.

Les modalités retenues pour l'augmentation de capital confortent l'assise financière de la société par rapport au schéma présenté dans le dossier de candidature : prenant la forme de primes d'émission, les fonds levés auprès des actionnaires sont définitivement acquis à la société alors qu'ils auraient été essentiellement précaires s'ils avaient été déposés sur des comptes courants d'associé – quand bien même ceux-ci eussent été bloqués quelque temps.

Les modalités retenues pour l'augmentation de capital confortent également l'assise financière de M. Pascal Houzelot : ses parts dans le capital de Diversité TV France sont *ipso facto* valorisées 28 millions d'euros. Six jours seulement après que l'autorisation a été délivrée, cinq mois avant le début effectif des émissions, la première phase du processus de valorisation des actifs de Diversité TV France – et, à cette date, de son seul actif : l'autorisation d'émettre – est enclenchée.

Le tour de table mis en place ne recoupe que partiellement celui présenté dans le dossier de candidature :

– l'actionnaire fondateur conserve 85 % du capital ; le dispositif retenu lui permet en effet de ne pas participer à cette première tranche du financement de la société, intégralement assurée par les actionnaires entrants, et de garder le contrôle ultra majoritaire de celle-ci ;

– trois actionnaires non mentionnés dans le dossier de candidature (Ufipar, Orefa et Lucide Media) entrent au capital à hauteur de 4,5 % au total, soit le tiers des nouveaux entrants ;

– le groupe PPR et les Nouvelles Éditions Indépendantes, pressentis dans le dossier de candidature, ne participent pas à l'augmentation de capital malgré les lettres d'engagement qu'ils avaient signées. Il est vrai que le partenariat industriel avec les *Inrockuptibles* – qui devaient réaliser une émission hebdomadaire – évoqué pendant l'audition publique du candidat, le 8 mars 2012, a vécu, ce qui explique le retrait des Nouvelles Éditions Indépendantes.

RÉPARTITION DU CAPITAL DE DIVERSITÉ TV FRANCE APRÈS LE 10 OCTOBRE 2012

	Actions	% capital
M. Pascal Houzelot	10 000	85 %
NJJ Presse	353	3 %
Henri Biard	353	3 %
Casino Guichard Perrachon	353	3 %
Ufipar (Groupe LVMH)	353	3 %
Impala	177	1,5 %
Orefa	106	0,9 %
Lucide Media	70	0,6 %
Total	11 765	100 %

Le CSA est informé le mois suivant de cette augmentation de capital. Il constate que le financement de la chaîne n'est pas celui qui avait été prévu dans le dossier de candidature, quelques mois auparavant ⁽¹⁾, mais arrive à la conclusion

(1) Comme l'indique plus globalement la note mise à la disposition du collège lors de l'assemblée plénière du 14 mai 2013, « Même si les nouveaux associés sont différents de ceux qui étaient prévus initialement, ils

que les changements intervenus dans la composition du capital social ne constituent pas une « *modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée* ». La modification du capital social est validée lors de l'assemblée plénière du collège du 14 mai 2013 et donne lieu à la signature d'un avenant à la convention, le 6 juin 2013.

b. Des investisseurs peu concernés par la gestion quotidienne de la société Diversité TV France

La commission d'enquête a procédé à l'audition de l'ensemble des investisseurs effectivement entrés au capital et de M. Matthieu Pigasse, président des Nouvelles Éditions Indépendantes. Il en ressort que les motivations présentées par ces investisseurs pour s'engager dans le projet relevaient, selon le cas, d'une à trois des motivations suivantes :

– la confiance envers M. Pascal Houzelot, au regard de la vision qu'ils avaient de son activité dans le secteur audiovisuel français ou des relations personnelles ou professionnelles entretenues avec lui ;

– la volonté de réaliser une opération de capital risque, reposant sur une prise de participation minoritaire dans une société non cotée, avec un objectif de plus-value à terme ;

– la volonté de réaliser une opération de « mécénat », un « investissement social », pour promouvoir la représentation de la diversité, comprise comme celle des minorités visibles en France, cet objectif étant en phase avec des valeurs qu'ils portaient par ailleurs.

Ces actionnaires ont cependant montré avoir eu peu d'intérêt pour les résultats et l'évolution de la société et peu de curiosité pour le contenu des programmes mis à l'antenne : un seul actionnaire a reconnu être « *passé devant et [avoir] vu que la programmation était piètre* ».

Par la suite, les actionnaires historiques n'ont pas participé à une nouvelle augmentation de capital, alors que les lettres d'engagement signées par les investisseurs en annexe au dossier de candidature prévoyaient des apports réguliers de capitaux tous les six mois environ, pour un montant total de 20 millions d'euros.

3. Très rapidement après le lancement de la chaîne et sans attendre les premiers résultats, une multiplication d'opérations ne pouvant s'expliquer que par une volonté de céder une entreprise dont le seul actif consistant était une autorisation d'occupation du domaine public

La commission d'enquête ne dispose pas de moyens d'investigation permettant de mettre au jour, plusieurs années après les faits, les intentions et

ont en commun d'appartenir à des groupes réputés solides, même si leurs participations restent très minoritaires par rapport à celle de M. Houzelot. »

objectifs des dirigeants et actionnaires putatifs et effectifs de Diversité TV France le 10 janvier 2012, date de dépôt de la candidature auprès du CSA.

Cependant, le rapporteur souhaite détailler **la multiplicité des faits, des opérations capitalistiques, des choix de marketing, qui ne trouvent leur explication logique que dans la perspective d'une cession à court terme de la chaîne**, avant même que ses résultats permettent de juger de la pertinence de son projet et de son modèle économique.

a. L'existence, dès juillet 2012, d'un mécanisme de bonus au profit du directeur général en cas de cession de Diversité TV France

Les informations obtenues par la commission d'enquête ont révélé que plusieurs factures concernaient des prestations de conseil réglées par Diversité TV France à différents acteurs dont D2CP, société décrite comme « holding de M. Damien Cuier », directeur général de la chaîne, et Mosca Conseil, société de M. Pascal Houzelot.

Une plaquette sur Numéro 23 élaborée par Rothschild & Cie ⁽¹⁾ indique que les dépenses qualifiées de « ressources humaines » devaient représenter 1,45 million d'euros en 2014 et 2015, dont 77 % pour des consultants et 23 % pour des salariés ; mais dès 2017 elles devaient tomber à 357 000 euros, dont 97 % de salaires, du fait de la « réduction de personnel intervenant dans le cadre de contrats de conseils à partir de 2016 ». Les dépenses de conseil, représentant 1,1 million d'euros par an, n'avaient donc plus vocation à exister à compter de 2016, sans compromettre la bonne marche et le plan d'affaires de la chaîne.

Par ailleurs, le point 4.2.2 du pacte d'actionnaires entre PHO Holding et UTH ⁽²⁾ indiquait que « *la Société [Diversité TV France] a conclu un contrat avec D2CP en 2012 aux termes duquel la Société est convenue, sous certaines circonstances, de verser à D2CP 1 % du prix de vente de la Société au moment de la Sortie.* » L'alinéa suivant définit les modalités selon lesquelles la société UTH serait amenée à couvrir en partie la charge financière correspondante selon qu'elle aurait ou non récupéré la valeur de son investissement – 10 millions d'euros – à l'occasion de la vente.

Cette clause est actionnée dans le cadre du contrat de cession signé en mai 2015 entre les actionnaires de Diversité TV France et NextRadioTV : celui-ci prévoit le « *versement de 1 % du montant total de la contrepartie au titre d'un "incentive" compris dans un contrat de prestation conclu entre la Société et D2PC* » de l'ordre d'un million d'euros.

Il apparaît ainsi clairement que le **contrat – conclu le 1^{er} juillet 2012, avant même que soit signée la convention** – entre Diversité TV France et son directeur général comprenait un « *incentive* », soit une clause d'encouragement

(1) Voir le point f. ci-après.

(2) Voir le point d. ci-après.

sous forme de bonus, en cas de cession de la société ; le pacte d'actionnaires, présenté comme une garantie de l'investissement de l'actionnaire minoritaire, prévoyait également sa mise en œuvre. Il ne s'agissait donc pas de faire participer un dirigeant à l'augmentation de la valeur de la société, ce qui n'est pas anormal pour le contrat d'un dirigeant d'une *start up*, mais bien de **prévoir que la cession de la chaîne se traduirait par un bonus conséquent assis sur la valeur de revente. Cette clause apparaît assez surprenante, s'agissant d'une société présentée comme devant développer dans la durée un service de télévision dans le cadre d'un actionnariat stable.**

La clause du contrat conclu en 2012 entre Diversité TV France et la société de M. Damien Cuier, sa mention dans le pacte d'actionnaires, et sa mise en œuvre dans le cadre du projet de cession engagé en 2015, montrent que **la cession de la chaîne après valorisation, réalisée pendant l'exercice des fonctions de M. Cuier, était une hypothèse envisagée dès 2012.**

b. Le choix d'édulcorer la thématique de la chaîne

Dans le dossier de candidature, le projet éditorial était ainsi résumé : « *Ni chaîne de niche, ni chaîne de masse, TVOUS est une chaîne de complément semi-généraliste.* »

L'article 3-1-1 « Nature et durée de la programmation » de la convention signée le 3 juillet 2012 décrit ainsi le service proposé : « *L'éditeur propose un service reflétant la diversité de la société française dans toutes ses composantes. Sa programmation est ouverte sur le 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 communautariste.* » Il a été montré précédemment comment la négociation de la convention a conduit à y atténuer la portée du thème de la diversité.

D'ailleurs, dès 2012, le site Internet de TF1 Publicité – la régie retenue par Diversité TV France pour commercialiser les espaces publicitaires dégagés par la programmation – décrit ce service comme « *une chaîne généraliste avec tous les genres de programmes pour séduire un public mixte et CSP+ : cinéma, fiction, divertissement, documentaire du réel, magazine... Numéro 23 est une chaîne tournée vers les diversités et l'ouverture sur le monde avec : – Des valeurs positives, – Des programmes fédérateurs : fiction étrangère (Rush, Oddities, The Listener), magazine (Révélation, My Gosh Story, La minute de vérité), des divertissements (Face Off, Ink Master...)* ». **La diversité n'est donc pas présentée comme le point saillant de la programmation de la chaîne.** La commission d'enquête n'a eu vent d'aucune intervention de l'éditeur du service auprès de TF1 Publicité pour remédier à cet état de fait.

Par ailleurs, alors que le nom du projet « TVous la Télédiversité » mettait en exergue la thématique de la diversité, **dès le 1^{er} octobre 2012, Diversité TV France informe le CSA d'un changement dans la dénomination du service,**

« Numéro 23 » remplaçant « TVous la Télédiversité ». Cette modification est acceptée par le CSA et donne lieu à la signature d'un avenant à la convention, le 8 novembre 2012.

Si l'insertion dans le nom de la chaîne du numéro attribué à la fréquence est explicable, il est surprenant que cela soit mis à profit pour **supprimer toute référence à la diversité**, sans que cela n'interroge nullement le CSA. Dénommer le service « Diversité 23 » n'aurait pas été incongru.

De façon fort candide, ces choix ont été présentés comme des ajustements liés à une démarche de marketing. Le courrier adressé le 1^{er} octobre au CSA indiquait déjà « *Ce changement de nom a pour objectif d'assurer la meilleure identification possible du service auprès des téléspectateurs, dans un univers concurrentiel élargi.* » Interrogée sur ce sujet par la commission d'enquête, l'une des parties prenantes a déclaré : « ***on n'attrape pas les mouches avec du vinaigre.*** *Je n'approuve pas mais je comprends, d'un point de vue économique.* » Elle a ensuite précisé avoir parlé de « *ce qui pouvait être en effet considéré comme du vinaigre par les annonceurs, à savoir la représentation de la diversité à l'écran.* »

Dès avant le lancement de la chaîne, intervenu le 12 décembre 2012, l'éditeur du service gomme donc de façon délibérée la question de la diversité, alors que celle-ci était le fer de lance éditorial du projet présenté au CSA quelques mois auparavant. Est-ce parce qu'il avait conscience que la diversité ne pouvait fonder un modèle économique pérenne sur la TNT gratuite, comme le suggère le témoin précité ? Le rapporteur ne peut que laisser ouverte cette interrogation.

c. Les opérations de réorganisation capitalistiques subséquentes

Alors que Diversité TV France vient donc de lever 5 millions d'euros en octobre 2012 et de commencer ses émissions le 12 décembre 2012, **plusieurs opérations capitalistiques sont réalisées, sans que le CSA en soit tenu informé.**

Le 27 décembre 2012, une société par actions simplifiée (SAS) est immatriculée au registre du commerce et des sociétés, PHO Holding, dont M. Pascal Houzelot est l'associé unique et dont le capital social est de 10 000 euros. Le 15 janvier 2013, M. Houzelot décide de faire apport à PHO Holding des 10 000 actions qu'il détient dans Diversité TV France. Le 6 février 2013, PHO Holding porte son capital social à 28 millions d'euros par émission de 28 millions d'actions de valeur nominale un euro ; l'augmentation de capital est entièrement souscrite par M. Houzelot, associé unique, par l'apport des 10 000 actions qu'il détient dans Diversité TV France. Ces actions sont, en effet, valorisées 28 millions d'euros, en considération de la prime d'émission qu'ont consentie les actionnaires « historiques » lors de leur entrée au capital de la société quelques semaines auparavant.

Sans que cette opération soit justifiée par des impératifs de gestion, la société PHO Holding est substituée à M. Pascal Houzelot, personne physique, dans le contrôle direct de la chaîne – le contrôle effectif restant, évidemment, le

fait de M. Houzelot. Pour autant, le CSA n'est pas informé de l'opération, ce qui constitue une infraction à la fois aux dispositions de l'article 38 de la loi du 30 septembre 1986 et à celles de la convention du 3 juillet 2012. **Mais pourquoi s'arrêter à une infraction si bénigne alors qu'en une seule journée, la « surface financière » effective de M. Houzelot est passée de deux fois 10 000 euros ⁽¹⁾ à 28 millions d'euros ?**

d. L'entrée d'un nouvel actionnaire dont le rôle se révélera plus financier qu'industriel

Selon les informations obtenues par la commission d'enquête, dès le mois de mai 2013, soit six mois à peine après le lancement du service, les dirigeants de Diversité TV France entrent en contact avec la société UTH Russia Limited (ci-après UTH), immatriculée à Chypre, qui assure l'exploitation de plusieurs chaînes de télévision russes.

Le 21 octobre 2013, l'accord entre les deux sociétés est finalisé autour de quatre éléments :

– une augmentation de capital de Diversité TV France afin de le porter de 11 765 à 13 841 euros, par émission de 2 076 actions de valeur nominale un euro ; chaque action nouvelle étant assortie d'une prime d'émission de 4 815,95 euros, les fonds levés s'élèvent au total à 10 millions d'euros et la chaîne est valorisée environ 67 millions d'euros ;

– la renonciation par les actionnaires actuels à leur droit préférentiel de souscription et la souscription par UTH de l'intégralité de cette augmentation de capital, représentant 15 % du nouveau capital social ;

– un pacte d'actionnaires entre PHO Holding et UTH, ce pacte ayant été précédé par la signature, le 24 juillet 2013, d'un *term sheet* qui en fixait les grandes lignes ;

– une modification des statuts de Diversité TV France, conduisant à ce que la plupart des décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale, hors budget, soient soumises à l'approbation préalable d'UTH, soit sous la forme d'une décision liminaire du comité de surveillance – statuant à une majorité incluant le vote positif d'UTH – préalablement au passage en assemblée, soit sous la forme d'un accord préalable d'UTH à la décision soumise à l'assemblée. Le comité de surveillance est par ailleurs resserré autour de 4 représentants : deux pour PHO, un pour UTH et un seul pour les investisseurs historiques. Il bénéficie d'attributions renforcées et son autorisation préalable est requise pour toutes les décisions importantes et structurantes de la société qui n'entrent pas dans le budget annuel de la société.

(1) Le capital initial cumulé de Diversité TV France et de PHO Holding.

Les dispositions pertinentes du pacte d'actionnaires conclu entre PHO et UTH le 21 octobre 2013 ⁽¹⁾

– **Point (d) du Préambule** : « *Les Parties ont [...] accepté de signer un Pacte d'actionnaires (le « Pacte »), afin de définir les droits et les obligations des Parties dans la réalisation de leurs objectifs communs via la Société, y compris les dispositions relatives à la distribution du produit au moment de la sortie, ainsi que les dispositions générales relatives (i) aux actions des Parties dans la Société et (ii) à la gestion de la Société.* » ;

– **L'article 3.2** prévoit l'ensemble des modalités selon lesquelles le droit de préemption dont est titulaire chaque associé est susceptible d'être mis en œuvre dans l'hypothèse où une partie souhaite transférer toutes ses actions ou une partie d'entre elles.

– **Article 3.4.1** : « *Il est convenu que : (i) si une Partie ou tierce Partie, agissant seule ou de concert au sens de l'article L. 233-10 du Code de commerce français (l'« Offreur »), propose d'acquérir cent pour cent (100 %) du capital-actions de la Société (l'« Offre ») et (ii) si des Parties représentant : • au moins 85 % du capital-actions ou des droits de vote de la Société souhaitent accepter l'offre, ou • plus de 50 % du capital-actions ou des droits de vote de la Société, au cas où UTH atteindrait un multiple de son investissement initial d'au moins 1× en conséquence de l'allocation du produit établi à l'article 4.2.1 ci-après, souhaitent accepter l'Offre, chaque Partie (ensemble les « Prometteurs » ou individuellement un « Prometteur ») détenant des Actions devra, si les Parties ayant accepté l'Offre (le « Bénéficiaire ») ou l'Offreur le demandant, céder ces Actions à l'Offreur. [...]. Tout bénéficiaire peut exercer l'option d'achat si les conditions établies à l'article 3.4.1 sont respectées.* »

– **Article 3.4.2** : « *Le bénéficiaire avertira chaque Prometteur de sa décision d'exercer l'Option d'achat dans les trente (30) jours ouvrables suivant le jour où les conditions établies à l'article 3.4.1 ci-avant sont respectées. [...]. Si l'option d'achat n'est pas exercée dans les trente (30) jours ouvrables, l'Option sera caduque par rapport à l'événement ou aux circonstances spécifiques qui lui permettent d'être exercée. [...]* »

– **Article 4.1** : « *Objectifs. Les Parties se sont accordées sur l'objectif de vendre 100 % des Actions dès que raisonnablement possible après janvier 2015. La Sortie devrait par conséquent être achevée dans le courant de 2015. PHO entreprend de mettre en œuvre ses meilleurs efforts raisonnables pour respecter cet objectif et trouver un acquéreur qui proposera d'acheter 100 % des Actions. Si les actions détenues par UTH ne sont pas vendues le 31 décembre 2015 au plus tard, UTH aura le droit de demander la vente ou l'entrée en bourse de la Société. À cet effet, les Parties s'engagent à désigner une banque d'investissement de réputation internationale ou nationale en tant que représentant légal commun [...]. Ladite banque d'investissement aura pour mission de gérer et négocier ladite transaction, à condition que les dispositions de l'Article 3.4 s'appliquent à ce moment. Nonobstant toutes les dispositions contraires, UTH pourra exercer son droit préférentiel de souscription, comme établie à l'article 3.2, pour toute offre reçue par une tierce partie, en précisant que, dans ce cas, les Actionnaires historiques ne devront pas vendre leurs Actions à UTH. Si UTH n'exerce pas son droit préférentiel de souscription pour l'offre, le droit d'entraînement établi à l'Article 3.4 peut être exercé ; [...]* »

(1) À la suite de la vente de la participation d'UTH dans Diversité TV France à PHO Holding, le 7 avril 2016, ces dispositions n'ont plus d'effet à venir, donc plus d'enjeu en termes de marche des affaires.

Cette modification est notifiée au CSA le 21 janvier 2014, et celui-ci apprend à cette occasion, de manière incidente, la substitution de PHO Holding à M. Houzelot dans l'actionnariat de la société Diversité TV France.

RÉPARTITION DU CAPITAL DE DIVERSITÉ TV FRANCE APRÈS LE 21 OCTOBRE 2013

	Actions	% capital
PHO Holding	10 000	72,25 %
UTH Russia Limited	2 076	15 %
NJJ Presse	353	2,55 %
Henri Biard	353	2,55 %
Casino Guichard Perrachon	353	2,55 %
Ufipar (Groupe LVMH)	353	2,55 %
Impala	177	1,28 %
Orefa	106	0,77 %
Lucide Media	70	0,51 %
Total	13 841	100 %

L'entrée d'UTH au capital est présentée par Diversité TV France au CSA comme nécessaire pour « *répondre à ses besoins de développement et [...] améliorer encore la qualité éditoriale de la chaîne qu'elle édite* ». Il a été précisé à la commission d'enquête que cette prise de participation entraine dans le cadre d'un projet industriel et non pas financier : UTH était le partenaire du groupe audiovisuel Disney pour la Russie, et le lien créé avec UTH était censé favoriser l'accès de Numéro 23 aux banques de programmes produits par ce groupe.

Cependant, le contenu du pacte d'actionnaires et la rédaction de sa clause de liquidité ne semblent pas correspondre à la concrétisation d'un investissement industriel. Son article 4.1 scelle l'accord des deux actionnaires sur **une cession totale de la chaîne « dès que raisonnablement possible après janvier 2015 », permettant à UTH une sortie du capital qui « devrait par conséquent être achevée dans le courant de 2015 », soit 14 à 26 mois après son entrée effective** dans l'actionnariat de la société. Une clause de liquidité a vocation à garantir à l'actionnaire minoritaire la possibilité de retirer la valeur de son investissement, et il est clair que la vente de l'ensemble de la société valorise cet investissement mieux que la vente de la seule participation minoritaire. Mais autant le rapporteur aurait pu être convaincu du caractère « classique » de la clause de liquidité si celle-ci avait ouvert la possibilité de vendre « à tout moment après janvier 2015 » – terme de la clause de non-cession de deux ans et demi –, autant l'expression « *dès que raisonnablement possible après janvier 2015* », la mention d'une date butoir pour la vente et l'engagement formel de PHO Holding à tout mettre en œuvre pour y parvenir démontrent que **l'engagement d'UTH correspond à une démarche de capital-risque – donc de plus-value à court terme –, voire de**

portage financier, plutôt qu'à une démarche d'investissement au long cours dans le développement d'une chaîne de télévision ⁽¹⁾.

Le rapporteur peine d'ailleurs à trouver trace, dans la grille de Numéro 23, de l'apport d'UTH en termes de programmes. Cette société avait vocation à sortir définitivement du capital de la chaîne aussi bien dans le premier projet de cession d'avril 2015 que dans la prise de participation de NextRadioTV d'avril 2016.

e. Le recours à une émission obligataire de PHO Holding pour financer Diversité TV France

Le 13 mai 2014, PHO Holding approuve les termes et conditions d'un projet d'emprunt obligataire d'un montant total maximum de 14 millions d'euros par émission d'obligations à bons de souscription d'actions (OBSA). 9 millions d'euros ont été effectivement souscrits par NJJ Presse (1,5 million d'euros), par Ufipar (1,5 million d'euros), par la société M Conseil en Communication (1 million d'euros), et par la société Qatar Investment and Projects Development Holding W.L.L (QIPCO) (5 millions d'euros). Cette opération a été accompagnée d'une modification des statuts de PHO Holding, avec création d'un conseil de surveillance et détermination des décisions qui ne peuvent être prises qu'avec le vote positif de la société QIPCO.

Les 9 millions souscrits ont ensuite fait l'objet d'un prêt d'associé conclu entre la société PHO Holding, en qualité de prêteur, et la société Diversité TV France, en qualité d'emprunteur.

Une obligation à bon de souscription d'actions est une obligation ordinaire à laquelle est attaché un bon de souscription d'actions. Ce dernier permet de souscrire à une future augmentation de capital à un prix fixé à l'avance. Le souscripteur d'une OBSA est d'abord un investisseur obligataire, mais aussi un actionnaire potentiel de la société émettrice.

La commission d'enquête s'étant interrogée sur l'intérêt de cette opération et sur le choix de faire supporter l'emprunt par PHO Holding plutôt que par Diversité TV France, elle a pris note des arguments suivants :

– 15 % du capital de Diversité TV France étant d'ores et déjà détenus par une société extra-européenne, une augmentation de capital à laquelle QIPCO aurait souscrit à hauteur de 5 millions d'euros aurait pu conduire l'actionnariat de Diversité TV France à être détenu à plus de 20 % par des sociétés extra-européennes, dépassant ainsi le plafond fixé par l'article 40 de la loi du 30 septembre 1986 ;

– recourir à un emprunt plutôt qu'à une augmentation de capital permettait d'éviter une discussion sur la valorisation de la société ;

(1) On rappellera que le plan d'affaires joint au dossier de candidature présenté devant le CSA ne prévoyait un résultat net positif de l'exploitation de la chaîne qu'à compter de l'exercice 2016.

– faire porter l’emprunt par PHO Holding plutôt que par Diversité TV France permettait d’éviter que l’exercice éventuel des bons de souscription modifie le capital de Diversité TV France, diluant les actionnaires existants.

Le rapporteur note d’abord que le choix de l’emprunt permettait de ne pas modifier le capital de PHO Holding – du moins tant que les bons de souscription d’actions n’étaient pas exercés – et évitait ainsi d’avoir à notifier au CSA cette nouvelle tranche de financement. Il note ensuite que, si l’argument de la non-dilution des actionnaires historiques donne du crédit à leur intérêt dans la société éditrice, cet intérêt n’est pas allé jusqu’à convaincre l’intégralité d’entre eux d’abonder leur financement initial consenti en octobre 2012. Il note enfin que l’argument selon lequel l’emprunt permettait d’éviter une discussion sur la valorisation de la société peut recevoir des interprétations variées, pas nécessairement à l’avantage des dirigeants de la chaîne.

f. Le mandat de vente donné à une banque d’affaires fin 2014

La commission d’enquête a appris qu’un **mandat a été donné à une banque d’affaires, Rothschild & Cie, au cours du dernier trimestre 2014.**

Celle-ci a eu accès aux comptes de l’entreprise et a préparé une plaquette de présentation d’un plan d’affaires à destination d’« *acquéreur[s] potentiel[s]* », diffusée début décembre 2014.

Outre les résultats en termes d’audience et la structure de coûts, qualifiée de « *maîtrisée et optimisée* », il y est indiqué que la chaîne présente « *un stock de programmes peu contraignant (environ 6 mois)* ». Un an après l’entrée d’UTH, présentée comme gage d’un accès plus facile à des stocks de programmes, **on se félicite donc que la chaîne n’ait pas de perspectives au-delà d’un horizon de 6 mois en matière de programmes.**

Par ailleurs, la première des quatre « *Considérations clés sur Numéro 23* » mises en avant par la banque est « *Un contexte de rareté des fréquences TNT* » avec l’absence probable d’appel à candidatures pour de nouvelles chaînes de la TNT gratuite. Dans un « *paysage dominé par les groupes historiques de TV gratuite qui a vu l’entrée récente du groupe Canal +, Numéro 23 est la seule chaîne indépendante dans un contexte où la croissance externe est la seule option de renforcement possible* » : une autre « *considération clé* » sur Numéro 23 est ainsi son « *statut indépendant dans un paysage audiovisuel de forte intensité concurrentielle* ».

Le premier atout de la société est donc bien son autorisation d’émettre et non ses autres actifs, notamment son stock de programmes.

La plaquette note enfin que Numéro 23 bénéficie d’« *une ligne éditoriale et un positionnement flexibles* » : la chaîne est décrite comme « *bénéficiant d’une convention mini-généraliste et d’obligations peu contraignantes* », avec « *des obligations en matière de diversité uniquement qualitatives et non quantitatives* ».

permettant une grande flexibilité de positionnement (satisfecit du CSA) ». Cette analyse conforte les témoignages des acteurs du secteur entendus par la commission d'enquête, qui ont décrit la convention comme peu contraignante et permettant à un éventuel acquéreur de réorienter à sa guise le positionnement éditorial de la chaîne.

Un débat subsistait sur le fait de savoir si Rothschild & Cie était titulaire d'un mandat de vente – émis par Numéro 23 – ou d'un mandat d'achat – émis par une société audiovisuelle voulant se porter acquéreur. Confronté à des témoignages sous serment contradictoires, le rapporteur doit s'en remettre à une lecture approfondie de la plaquette élaborée par Rothschild & Cie. Cette analyse fait apparaître les éléments suivants :

– la plaquette présente « *le plan d'affaires du Management* », qui « *établit des projections financières jusqu'en 2020 et repose sur un modèle d'adossement à un groupe audiovisuel* » ;

– tous les éléments d'information sont présentés sous un jour extrêmement positif, faisant de la plaquette un prospectus publicitaire vantant le potentiel de Numéro 23 ⁽¹⁾ ; de nombreux arguments mettent en avant la facilité avec laquelle la ligne éditoriale de la chaîne pourrait être redéfinie ;

– l'« *avertissement* » final indique que « *L'Actionnaire de Référence [c'est-à-dire PHO Holding] se réserve le droit de modifier, suspendre ou annuler le processus, ou de mettre fin aux négociations à tout moment sans préavis particulier* » ; rien n'est dit quant au fait que l'acquéreur potentiel pourrait bénéficier des mêmes droits, ce qui signifie que ce n'est pas lui qui a l'initiative.

Le contenu du document apparaît indiquer que la banque d'affaires a reçu un mandat de vente, mis en œuvre au cours du dernier trimestre de 2014.

g. Les explications peu convaincantes de Numéro 23 sur le déroulé des faits

Le 9 avril 2015, soit trois mois après qu'a expiré la clause de la convention interdisant la modification du contrôle de Diversité TV France pendant deux ans et demi, cette société et NextRadioTV saisissent le CSA d'une demande d'agrément de la cession complète de la première à la seconde. Ce projet est présenté comme « *la réunion de deux opérateurs indépendants, dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Numéro 23 bénéficierait de l'expérience du groupe NextRadioTV dans le développement de chaînes de TNT gratuite. Le rapprochement permettrait à NextRadioTV de renforcer son pôle télévision.* »

(1) On notera, par exemple : « Un positionnement compétitif grâce à des programmes forts », « Un objectif de part d'audience de 2,4 % à horizon 2020, soit un gain de 0,3 point de part d'audience par an en moyenne » ou encore « Une capacité à élargir / modifier l'audience ciblée rendue possible par une ligne éditoriale mini-généraliste ». En décembre 2014, le management de la chaîne prévoit encore une « Solide croissance du chiffre d'affaires reposant sur l'accroissement des recettes publicitaires ».

Lors de son audition par le CSA, le 13 octobre 2015, M. Houzelot déclare que la décision de vendre la chaîne a été prise « *probablement au début de janvier, quand le dialogue avec la régie publicitaire nous a indiqué qu'ils allaient mettre fin à l'accord fin 2016. Vu la contraction du marché publicitaire et l'impossibilité pour moi de créer seul une régie publicitaire de cette puissance en si peu de temps, je pense que la conclusion s'imposait.* » La commission d'enquête a elle aussi pris connaissance de l'argument selon lequel le projet de cession aurait été provoqué par la décision de TF1 Publicité, signifiée en janvier 2015, de ne pas reconduire au-delà de 2016 le contrat la liant à Numéro 23, permettant la viabilité de la chaîne, bien qu'elle ait déclaré atteindre ses objectifs d'audience. Aucun document écrit n'a été produit au rapporteur quant à la réalité de cette décision.

Dans cette même audition, M. Houzelot indique qu'« *Alain Weill [...] est venu me voir avec une proposition spontanée de sa part d'adossment à sa chaîne et d'association, une proposition très intéressante que j'ai été obligé d'étudier et à laquelle j'ai été obligé de répondre positivement, sinon il y avait le risque d'aller dans le décor* ».

Cependant, les éléments recueillis par le rapporteur, montrant le recours à une banque d'affaires et l'engagement de la démarche de recherche d'un acquéreur au cours du dernier trimestre 2014 au moins, mettent à mal ces explications :

- les difficultés liées à la régie publicitaire dateraient de janvier 2015 ;
- la banque d'affaires a eu accès aux comptes et démarché des acteurs fin 2014 ;
- M. Alain Weill n'avait pas de raison de connaître d'éventuelles difficultés de la chaîne qui l'auraient conduit à immédiatement proposer une offre de rachat ;
- enfin, à aucun moment durant l'audition précitée, les dirigeants de la chaîne ne répondent clairement à la question de savoir ce qui a été fait pour trouver une nouvelle régie de publicité : M. Houzelot indique au CSA qu'« *on avait eu des discussions avec le groupe Next au début de la création de la chaîne pour voir si on ne pouvait pas faire une régie avec eux, mais ils nous avaient clairement dit qu'ils seraient ravis de nous accueillir, mais sans donner aucune garantie* », mais il ne dit pas que la piste du recours à une autre régie que celle de TF1 aurait été explorée.

Dans le même temps, le calendrier de mise en vente correspond à la fois à celui prévu par le pacte d'actionnaires signé entre PHO Holding et UTH et à l'expiration, le 3 janvier 2015, de la clause de la convention interdisant toute cession du contrôle de la chaîne.

Le calendrier des faits de janvier 2013 à avril 2015 tel qu'établi par la commission d'enquête, les multiples opérations financières, **tout précipite le**

destin de Numéro 23 vers la vente à court terme. Dans ce cadre, l'annonce le 9 avril 2015 du projet de rapprochement – à vrai dire d'absorption – de Diversité TV France par le groupe NextRadioTV, sur la base d'une valeur d'entreprise de 88,3 millions d'euros, semble être **la conclusion logique d'une opération de valorisation d'une autorisation d'émettre envisagée dès 2012 et engagée dès 2013 au moins.**

La limitation du stock des programmes, le recours à une banque d'affaires en 2014, la recherche d'un acheteur et la dissimulation du pacte d'actionnaires montrent que la perspective de vente écrite noir sur blanc dès le 24 juillet 2013 dans le *term sheet* qui fonde le futur pacte d'actionnaires n'est pas seulement une garantie apportée à UTH, dont la mise en œuvre pouvait être écartée avec l'accord des deux partenaires, mais bel et bien **un plan de sortie du capital de Diversité TV France avec réalisation d'une plus-value.**

Dans la lettre de saisine du CSA, Diversité TV France et NextRadioTV présentent leur rapprochement comme nécessaire « *dans un environnement de plus en plus concurrentiel* ». Mais dans le même temps, les résultats en termes d'audience sont présentés comme étant en ligne avec les projections faites dans le plan d'affaires élaboré fin 2011. À aucun moment il n'a été démontré à la commission d'enquête que la cession correspondait à une situation de crise mettant en péril l'exploitation du service Numéro 23.

Tous ces faits démontrent qu'il n'existait pas, dès l'origine, de modèle économique pour cette chaîne de la diversité ; son avenir ne pouvait donc se concevoir que dans le cadre d'un rapprochement capitalistique valorisant le seul actif de la société, son autorisation d'émettre sur la TNT dans un contexte de rareté des fréquences.

4. L'agrément par le CSA de ces évolutions capitalistiques, une procédure traitée avec légèreté

Pour l'application des dispositions du chapitre III du titre II de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, concernant aussi bien la connaissance de l'identité des propriétaires de la société disposant d'une autorisation d'émettre que la mise en œuvre du dispositif de contrôle des concentrations et positions dominantes sur les marchés audiovisuels et de la presse, il est nécessaire que le CSA suive l'évolution capitalistique des sociétés éditrices et des sociétés qui les contrôlent.

Le rapporteur a présenté précédemment les informations qu'en application de l'article 4-1-1 de la convention signée le 3 juillet 2012 avec Diversité TV France, cette dernière est censée communiquer au CSA. À chaque évolution du capital de Diversité TV France, les procédures de contrôle ont été actionnées de manière excessivement légère par le CSA.

a. Dès la signature de la convention, la question du respect du tour de table prévu par le dossier de candidature est éludée

Dans le dossier de candidature de Diversité TV France, remis le 10 janvier 2012 au CSA, son capital de 10 000 euros est décrit comme étant uniquement détenu par M. Pascal Houzelot, mais il est dit que « *prochainement* » une augmentation de capital aurait pour effet de réduire sa part à 50,01 % par entrée au tour de table de plusieurs actionnaires nommément identifiés.

Alors que l'identité et la surface financière des actionnaires pressentis ont été, suivant les témoignages de la plupart des membres du CSA auditionnés par la commission d'enquête, un point essentiel dans la sélection de cette candidature le 27 mars 2012, le CSA signe trois mois plus tard une convention sans que ces personnes soient entrées au capital.

Si les lettres d'engagement annexées au dossier de candidature prévoyaient que les apports en capitaux – le financement effectif de la chaîne – étaient conditionnés à la délivrance de l'autorisation par le CSA, l'augmentation de capital prévue par le dossier ne les obligeait qu'à participer pour un total de 9 996 euros, bien loin des 20 millions d'euros auxquels ils s'étaient conjointement obligés en cas de délivrance de l'autorisation. Il aurait été bienvenu que le CSA demande, dans les trois mois durant lesquels la convention a été négociée, que l'augmentation de capital annoncée soit mise en œuvre avant la signature de la convention.

Or le rapport présenté au collège du CSA lors de son assemblée plénière du 3 juillet 2012 pour approuver les conventions négociées par le groupe de travail « Télévisions nationales privées gratuites » ne fait aucune mention de ce hiatus entre le dossier et le projet de convention. **La convention signée le 3 juillet 2012 prend acte de ce que Diversité TV France est contrôlée à 100 % par M. Pascal Houzelot et fait fi de l'absence de cet actionnariat stable et solide qui a été un critère clef pour retenir ce dossier.**

Dès la négociation et la signature de la convention, **le contrôle de l'actionnariat du titulaire de l'autorisation n'apparaît pas comme une priorité de l'attention et de l'action du CSA.**

b. Le second tour de table est approuvé par le CSA à la suite d'un examen réel mais sommaire

Le 1^{er} octobre 2012, M. Houzelot informe le CSA d'une augmentation de capital de la société Diversité TV France de 5 millions d'euros et de l'entrée de nouveaux actionnaires, la répartition du capital ayant été indiquée ci-avant.

La fiche de synthèse présentée au collège par le groupe de travail « Télévisions nationales privées gratuites », le 14 mai 2013, indique que « *Par courrier du 20 novembre 2012, M. Houzelot a transmis un extrait K-bis daté du 14 novembre 2012 mentionnant un capital de 11.765 € de la société Diversité TV*

France ainsi qu'une liste des nouveaux actionnaires. Du fait de la contradiction entre les deux courriers précités, le Conseil a alors demandé de fournir une copie des statuts de la société et des précisions sur les groupes d'appartenance des actionnaires ainsi que, le cas échéant, la copie d'un éventuel pacte d'actionnaires. Par courrier du 26 décembre 2012, M. Damien Cuier, directeur général de la société, a adressé au Conseil les statuts de la société, mis à jour le 10 octobre 2012, ainsi qu'une présentation des actionnaires, tout en confirmant l'absence de pacte entre eux. Afin de déterminer l'origine du financement prévu, le Conseil a demandé le 6 mars 2013 une copie du procès-verbal de la société Diversité TV France relatif à la modification du capital réalisée. Le 18 mars 2013, M. Cuier a adressé au Conseil le document demandé où il apparaît que l'augmentation du capital a été accompagnée du versement d'une prime d'émission de 2 381,86 € par action. Ainsi, l'augmentation de 1 765 € du capital correspondant à 1 765 actions nouvelles s'est accompagnée d'un versement de $1\,765 \times 2\,831,86$, soit 4 998 232,90 € par les nouveaux associés. Ce dispositif a permis d'éviter à l'actionnaire initial, M. Houzelot, de s'engager à suivre une augmentation du capital social de la société en fonction de sa participation et proportionnée aux montants engagés par les investisseurs. »

À cette occasion, le groupe de travail note que « *Même si les nouveaux associés sont différents de ceux qui étaient prévus initialement, ils ont en commun d'appartenir à des groupes réputés solides, même si leurs participations restent très minoritaires par rapport à celle de M. Houzelot* ». En effet, comme indiqué *supra*, un tiers du tour de table est différent de celui présenté initialement.

Cependant, le rapport présenté devant le CSA note de manière incidente que « *La société NJJ Presse est détenue par Xavier Niel, actionnaire majoritaire d'Iliad (Free), qui détient une participation dans "le Monde"* » et que « *Le groupe LVMH contrôle "Les Échos" et Radio Classique (réseau national thématique de catégorie D)* ». Le rapport au collègue n'examine pas sur le fond si ces participations ne contreviennent pas aux dispositions de l'article 41-1-1 de la loi du 30 septembre 1986, qui, « *afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national en mode numérique* », prévoit qu'une même personne ne puisse être à la fois titulaire d'une ou plusieurs autorisations d'émettre un service de télévision, d'une ou plusieurs autorisations d'émettre un service de radio, et contrôler « *une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature* »⁽¹⁾.

(1) Article 41-1-1 :

« Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national en mode numérique, aucune autorisation ne peut être délivrée en application des articles 30-1 à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :

« 1° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;

« 2° Être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants ;

Certes, ces dispositions ne sont applicables qu'à la délivrance de nouvelles autorisations d'émettre ; **cependant, cette question aurait justifié un examen formel du mécanisme de concentration, qui n'a été à aucun moment réalisé par le CSA** – même s'il aurait conclu que ni M. Niel ni LVMH ne contrôlant la société, cet investissement n'emportait pas application des règles anti-concentration.

Aussi le CSA valide-t-il cette augmentation de capital, le 14 mai 2013, et l'avenant n° 2 à la convention, le 6 juin suivant, en considérant qu'« *au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que le contrôle de la société titulaire n'est pas remis en cause par la modification du capital opérée. Dès lors, celle-ci ne saurait apparaître comme substantielle et de nature à remettre en cause l'autorisation délivrée.* »

Au vu de ce premier changement de tour de table et des péripéties liées à la première augmentation de capital, **il aurait été utile que les opérations suivantes fassent l'objet d'un contrôle plus fin de la part du CSA. Cependant, cela n'a pas été le cas.**

c. L'instruction de l'entrée d'UTH au capital ne fait pas l'objet d'un traitement particulièrement diligent

Selon les documents obtenus du CSA par le rapporteur, c'est par une lettre du 21 janvier 2014 que M. Houzelot informe le CSA de l'arrivée de la société UTH au sein du capital de la société Diversité TV France, à hauteur de 15 %, cette arrivée ayant été décidée le 21 octobre 2013 par l'assemblée générale mixte des associés.

À cette occasion, le CSA apprend également de manière incidente que la société PHO Holding s'est substituée à M. Houzelot dans l'actionnariat de la société Diversité TV France, pour 72,25 % de son capital.

Le 3 mars 2014, le directeur général du CSA demande à la société Diversité TV France de bien vouloir lui communiquer divers documents relatifs à cette modification de capital, notamment « *une copie de l'éventuel pacte d'actionnaires conclu à cette occasion ou l'engagement de l'absence d'un tel pacte.* » Le 24 juin 2014, la société Diversité TV France transmet certains documents au CSA, tout en précisant que « *des discussions sont en cours avec les différents actionnaires pour établir un pacte. Nous ne manquerons pas de vous transmettre ce document dès qu'il sera établi.* » Il ressort des statuts de la société

« 3° Alinéa abrogé ;

« 4° Éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

« Toutefois, une autorisation peut être délivrée à une personne qui ne satisferait pas aux dispositions du présent article sous réserve qu'elle se mette en conformité avec ces dispositions dans un délai qui est fixé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et qui ne peut être supérieur à six mois. »

Diversité TV France, modifiés à l'issue de l'augmentation de capital décidée le 21 octobre 2013, qu'un pacte d'actionnaires avait été conclu ce même jour.

L'instruction menée dans le cadre de la procédure de sanction révélera ensuite que ce pacte, conclu entre les sociétés PHO Holding et UTH, était discuté dès le mois de mai 2013 et qu'un *term sheet* comportant la liste des conditions relatives à l'investissement d'UTH dans le capital de Diversité TV France, avait été signé par les parties le 24 juillet 2013.

Le directeur général du CSA relance Diversité TV France le 1^{er} septembre 2014, mais ce n'est que le 22 mai 2015 qu'est envoyée une nouvelle relance, avec menace de « *prononcer, le cas échéant par une mise en demeure, un éventuel manquement aux obligations des articles 4-1-1 et 4-1-4 de la convention* ». Diversité TV France communique enfin le pacte d'actionnaires le 26 mai 2015. En effet, le rapport de forces a évolué : par une lettre du 9 avril 2015, la société a demandé au CSA d'agréer sa prise de contrôle par la société NextRadioTV : c'est elle qui est désormais en position de demandeur...

Après que d'autres documents ont été communiqués au CSA le 16 juin 2015, le directeur général saisit le rapporteur chargé de l'engagement des poursuites et de l'instruction préalable au prononcé de sanctions le 19 juin.

Il ressort de cette chronologie plusieurs éléments accablants quant à la conduite de la procédure d'agrément de l'entrée d'UTH au capital.

Dès la réception de la lettre du 21 janvier 2014, le CSA sait – fût-ce de façon incidente – que PHO Holding s'est substituée à M. Pascal Houzelot dans la détention du capital, donc le contrôle de la société éditrice. Ce mouvement justifiait à lui seul l'application des dispositions introduites par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 au sein de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, qui prévoit que toute modification du contrôle d'une société détentrice d'une autorisation d'émettre un service de TNT doit faire l'objet d'un agrément par le CSA ; lorsque cette modification est susceptible de modifier de façon importante le marché en cause, l'agrément doit être précédé d'une étude d'impact, ce qui nécessite de prévoir une procédure longue de consultation des acteurs du secteur.

Certes, le CSA demande le 3 mars 2014 les éléments nécessaires à l'instruction de la modification du capital décidée en octobre 2013. Mais ce n'est que l'année suivante, après qu'un autre projet, explicite, de prise de contrôle lui a été notifié et qu'une menace de sanction a été signifiée à Diversité TV France, que le CSA obtient communication de la pièce demandée. Le rapporteur ne peut que constater que **pendant 15 mois, le dossier a été quasiment laissé en jachère, alors même que le législateur venait d'introduire une procédure d'agrément, avec étude d'impact, confiant ainsi au CSA une mission spécifique de contrôle des cessions de titulaires d'autorisation.**

L'article 19 de la loi du 30 septembre 1986 permet au CSA de procéder au recueil des informations nécessaires pour vérifier le respect de leurs obligations par les titulaires d'autorisation : *« Pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par la présente loi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut [...] recueillir, [...] auprès des administrations, des producteurs d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, des personnes mentionnées à l'article 95 ainsi que des éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle, toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations qui sont imposées à ces derniers ».*

Dans le même temps, à la lumière des documents transmis par le CSA, il apparaît que les échanges entre Diversité TV France et le CSA n'ont jamais cessé et n'ont pas été rares pendant la période considérée, portant sur les programmes, la protection des publics, les déprogrammations, les engagements en matière de création, etc.

Par ailleurs, le rapporteur rappelle que la question d'une éventuelle cession de Numéro 23 était depuis longtemps posée. Il a déjà fait état de l'échange intervenu entre M. Pascal Houzelot et Mme Mémona Hintermann-Afféjee lors de l'audition du 13 octobre 2015, où celle-ci a déclaré : *« lors de ma première année d'arrivée ici, en 2013, puis en 2014, je vous ai posé cette question de la vente puisque des bruits circulaient, que vous aviez constamment démentis ».*

Le fait que **le CSA soit au courant de ces hypothèses et laisse en jachère les investigations nécessaires à l'instruction d'une modification du capital de Diversité TV France montre une légèreté coupable**. Le CSA a délibérément choisi de concentrer son attention sur certaines missions confiées par le législateur et d'en négliger d'autres.

Alors que le législateur a multiplié les procédures et diversifié les instruments juridiques mis à la disposition du CSA pour réguler efficacement le secteur de l'audiovisuel et les mouvements capitalistiques autour des détenteurs d'autorisation, **le CSA a interprété son rôle de manière politique, en choisissant de privilégier le contrôle des programmes sur le suivi de l'actionnariat des chaînes**, alors même que Diversité TV France avait déjà montré des évolutions problématiques durant sa courte existence.

Plus que des moyens d'investigation, il a manqué au CSA la volonté de mettre sous pression Numéro 23 dans cette période, pour contrôler efficacement les mouvements capitalistiques projetés ou en cours.

B. UNE PROCÉDURE DE SANCTION GOUVERNÉE DANS UNE PERSPECTIVE PLUS POLITIQUE QUE JURIDIQUE

Au mois de juin 2015, le CSA se trouve saisi de deux demandes consécutives :

– la demande d’agrément de l’entrée d’UTH au capital de Diversité TV, et accessoirement de substitution de PHO Holding à M. Houzelot, formulée le 21 janvier 2014, pour laquelle il dispose enfin des éléments nécessaires ;

– la demande d’agrément de la cession du contrôle de Diversité TV à NextRadioTV, déposée le 9 avril 2015.

Pour la seconde, il décide le 24 avril 2015 de lancer une étude d’impact, notamment économique, en recueillant les observations des tiers intéressés, comme le prévoit l’avant-dernier alinéa de l’article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986.

Pour la première, le directeur général du CSA saisit le 19 juin 2015 le rapporteur indépendant chargé de l’engagement des poursuites, en application de l’article 42-7 de la même loi ⁽¹⁾, compte tenu des « *questions suscitées par les évolutions capitalistiques de la société Diversité TV France* ».

(1) Article 42-7 :

« Les sanctions prévues aux articles 42-1, 42-3, 42-4, 42-15, 48-2 et 48-3 sont prononcées dans les conditions suivantes :

« 1° L’engagement des poursuites et l’instruction préalable au prononcé des sanctions prévues par les dispositions précitées sont assurés par un rapporteur nommé par le vice-président du Conseil d’État, après avis du Conseil supérieur de l’audiovisuel, parmi les membres des juridictions administratives en activité, pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois ;

« 2° Le rapporteur peut se saisir de tout fait susceptible de justifier l’engagement d’une procédure de sanction ;

« 3° Le rapporteur décide si les faits dont il a connaissance justifient l’engagement d’une procédure de sanction.

« S’il estime que les faits justifient l’engagement d’une procédure de sanction, le rapporteur notifie les griefs aux personnes mises en cause, qui peuvent consulter le dossier et présenter leurs observations dans un délai d’un mois suivant la notification. Ce délai peut être réduit jusqu’à sept jours en cas d’urgence. Le rapporteur adresse une copie de la notification au Conseil supérieur de l’audiovisuel ;

« 4° L’instruction est dirigée par le rapporteur, qui peut procéder à toutes les auditions et consultations qu’il estime nécessaires.

« Le Conseil supérieur de l’audiovisuel met à la disposition du rapporteur, dans les conditions prévues par une convention, tous les moyens nécessaires à l’accomplissement de ses fonctions. Par dérogation à l’article 7, les personnels mis à la disposition du rapporteur sont placés sous son autorité pour les besoins de chacune de ses missions ;

« 5° Au terme de l’instruction, le rapporteur communique son rapport, accompagné des documents sur lesquels il se fonde, à la personne mise en cause et au Conseil supérieur de l’audiovisuel.

« Sauf dans les cas où la communication ou la consultation de ces documents est nécessaire à l’exercice des droits de la défense de la personne mise en cause, le rapporteur peut lui refuser la communication ou la consultation de pièces ou de certains éléments contenus dans ces pièces mettant en jeu le secret des affaires d’autres personnes. Dans ce cas, une version non confidentielle et un résumé des pièces ou éléments en cause lui sont accessibles ;

« 6° Le rapporteur expose devant le Conseil supérieur de l’audiovisuel, lors d’une séance à laquelle est convoquée la personne mise en cause, son opinion sur les faits dont il a connaissance et les griefs notifiés.

Cependant, les conditions dans lesquelles le CSA a mené cette procédure de sanction révèlent une approche plus politique que juridique, conduisant assez naturellement à l'annulation de cette sanction par le juge administratif.

1. L'ignorance des mises en garde du rapporteur indépendant

Par un courrier du 23 juin 2015, le rapporteur indépendant informe la direction de la chaîne de l'engagement d'une procédure de sanction à son encontre, sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986. Les griefs invoqués sont relatifs aux éventuelles conséquences sur le contrôle de la société Diversité TV France du pacte d'actionnaires d'octobre 2013 ainsi que l'émission d'obligations à bons de souscription d'actions par la société PHO Holding, ce dernier grief étant abandonné par la suite.

À l'issue d'une procédure contradictoire, le rapporteur indépendant présente un premier rapport au collège du CSA le 9 juillet 2015. Ce rapport s'attache à « *rechercher si la SAS Diversité TV France [...] a connu, dans la composition de son capital social et de ses organes de direction, une évolution susceptible de caractériser une modification substantielle des conditions au vu desquelles l'autorisation précitée a été délivrée, au sens des dispositions du premier alinéa de l'article 43-2 de la loi du 30 septembre 1986.* »

La seule manière, à ses yeux, de caractériser une telle modification substantielle nécessiterait de prouver que Diversité TV est passée d'un contrôle exercé uniquement par M. Houzelot ou PHO Holding à un contrôle conjoint exercé concomitamment par PHO Holding et UTH. Selon l'article L. 233-3 du code de commerce, l'existence d'un contrôle conjoint suppose cependant deux conditions cumulatives : la détermination en fait des décisions des assemblées générales ainsi que l'existence d'une action de concert.

Le rapporteur indépendant note que « *l'entrée au capital d'UTH et les modifications statutaires réalisées le 21 octobre 2013 ont à nouveau entraîné un changement de contrôle à la société Diversité TV France redonnant à M. Houzelot l'entier contrôle de la société à travers la société PHO Holding dont il est l'associé unique ; cette situation nouvelle ne me semble pas caractériser un contrôle conjoint avec la société UTH* » et que « *l'émission d'OBSA par la société*

Le cas échéant, il propose au conseil d'adopter l'une des sanctions prévues aux articles 42-1, 42-3, 42-4, 42-15, 48-2 et 48-3. Au cours de cette séance, la personne mise en cause, qui peut se faire assister par toute personne de son choix, est entendue par le conseil, qui peut également entendre, en présence de la personne mise en cause, toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer à son information. Cette séance se tient dans un délai de deux mois suivant la notification du rapport par le rapporteur.

« Le rapporteur n'assiste pas au délibéré.

« La décision du conseil prise au terme de cette procédure est motivée et notifiée aux personnes qu'elle vise et, en cas de suspension de la diffusion d'un service, aux distributeurs ou aux opérateurs satellitaires qui assurent la diffusion du service en France et qui doivent assurer l'exécution de la mesure. Sous réserve des secrets protégés par la loi, la décision du conseil est également publiée au Journal officiel ;

« 7° La procédure de sanction est suspendue lorsque le Conseil supérieur de l'audiovisuel décide de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 42-10.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

PHO Holding n'a pas entraîné de modification de contrôle de cette dernière et donc, a fortiori, de celui de la société Diversité TV France ».

En définitive, le rapporteur indépendant considère que *« si la condition relative à la détermination en fait des décisions des assemblées générales est remplie, celle relative à l'existence d'une action de concert entre PHO et UTH ne l'est pas dès lors que je n'ai pas trouvé d'éléments suffisants me permettant d'affirmer que les parties prenantes aient eu l'intention de mettre en œuvre une politique commune, notamment au regard des engagements sur la nature et la durée de la programmation, telles que définis par l'article 3-1-1 de la convention [...] et de l'absence de droit de regard de UTH sur les éléments du budget annuel relevant de la gestion courante de la société Diversité TV France. En conséquence, je considère que la modification du contrôle n'a pas conduit à un contrôle conjoint. En tout état de cause, la modification du contrôle – que celui-ci soit uniquement détenu par PHO Holding ou qu'il soit conjoint – ici en cause n'est pas constitutive, pour les raisons exposées précédemment, d'une modification substantielle au sens de l'article 42-3 et ne peut donc donner lieu au retrait de l'autorisation de la société Diversité TV France ».*

En conséquence, il *« ne propose pas au Conseil supérieur de l'audiovisuel de retirer, sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, l'autorisation qu'il a accordée, par décision n° 2012-474 du 3 juillet 2012, à la société Diversité TV France ».*

Lors de l'audience du 22 juillet 2015 devant le CSA, de nombreuses questions ont été posées au rapporteur indépendant, *« non pas sur les articles 2.2.3 à 2.2.5 du pacte d'associés, qui avaient fait l'objet de la notification de griefs, mais, à propos de l'investissement de 2013, sur le contenu et les conséquences de son article 4.1. par lequel les sociétés PHO Holding et UTH avaient décidé de vendre 100 % des actions et des droits de vote de Diversité TV France dans le courant de l'année 2015, ainsi que sur les obligations fixées aux chaînes de nature à assurer la correcte protection du domaine public en contrepartie du caractère gratuit des autorisations d'utilisation des fréquences hertziennes utilisées à des fins de diffusion audiovisuelle ».* En conséquence, le CSA a décidé de demander au rapporteur indépendant de poursuivre son instruction et de remettre un rapport complémentaire le 16 septembre 2015.

Alors que le rapporteur indépendant était saisi du seul sujet de la modification du capital par l'entrée d'UTH, le CSA a pris le risque de mélanger les deux procédures, le projet de cession de 2015 étant retenu à charge pour juger de la modification du capital de 2013.

Dans son rapport complémentaire, le rapporteur indépendant admet qu'il peut exister un faisceau d'indices permettant d'estimer que *« la situation de concert, constatée au § 4, caractérise un contrôle conjoint qui conduit PHO Holding à déterminer avec son associé UTH les décisions qui seront prises aussi bien dans le cadre de l'assemblée générale avec l'approbation préalable*

d'UTH, ce qui correspond à la quasi-totalité des décisions d'assemblée générale de Diversité TV France, que dans le cadre du comité de surveillance statuant à une majorité incluant le vote positif de UTH, préalablement au passage en assemblée ».

Cependant, le passage d'un contrôle exclusif à un contrôle conjoint ne permettrait pas de caractériser une modification substantielle des conditions dans lesquelles l'autorisation a été délivrée : *« eu égard à la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, il est difficile d'établir que les modifications intervenues dans le contrôle de la SAS Diversité TV France sont de nature à remettre en cause les choix que le Conseil supérieur de l'audiovisuel a opérés au regard de l'intérêt du public, du pluralisme et de la diversité des opérateurs ».*

En conséquence, le rapporteur indépendant maintient sa recommandation de ne pas retirer l'autorisation d'émettre, mais propose, *« au cas où le Conseil supérieur de l'audiovisuel considérerait que la jurisprudence sur les demandes d'agrément ne peut être transposée de façon systématique et complète aux décisions de retrait prises sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 et qu'elle devrait évoluer pour se rapprocher de la lettre du texte et de la volonté initiale du législateur »* – c'est-à-dire si le CSA souhaite parier sur une différenciation de la jurisprudence du Conseil d'État – de prévoir un report dans le temps des effets du retrait de l'autorisation, pour qu'il n'entre en vigueur qu'après un nouvel appel à candidatures.

Malgré ces mises en garde, le CSA décide, le 14 octobre 2015, de prendre deux décisions :

– la décision n° 2015-367 *« abroge l'autorisation de diffusion accordée le 3 juillet 2012 à la société Diversité TV pour l'exploitation de sa chaîne Numéro 23 »* ;

– en conséquence, la décision n° 2015-368 constate qu'*« il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'agrément présentée par la société Diversité TV France et le groupe NextRadioTV ».*

2. Une décision construite de manière brouillonne

Alors que le rapporteur indépendant estimait qu'il était difficile de fonder juridiquement un retrait de l'autorisation sur une modification substantielle des conditions existant lors de la délivrance de cette autorisation, **le CSA va appuyer sa décision de retrait sur trois argumentations entremêlées.**

a. La reprise de l'argument d'une action de concert ayant conduit au transfert du contrôle de la société

Pour une part, la décision du CSA reprend les éléments instruits par le rapporteur indépendant, en prenant en compte à la fois les dispositions du pacte d'actionnaires comme constitutives d'un concert entre PHO Holding et UTH et le

projet de cession à NextRadioTV, pour déterminer qu'un contrôle conjoint a été substitué au contrôle exclusif de M. Houzelot sur la société Diversité TV France.

b. Le reproche de l'inexécution des obligations conventionnelles, sans que des procédures de sanction aient été engagées

Parallèlement, la décision du CSA considère que « *la société n'a que très partiellement rempli les objectifs affirmés lors de sa candidature, faisant l'objet de plusieurs rappels, mises en garde et mises en demeure de la part du Conseil en raison de l'inexécution de plusieurs de ses obligations conventionnelles* », alors même que comme détaillé *infra*, **aucune procédure de sanction n'a été formellement engagée par le CSA pour enjoindre Numéro 23 de respecter ses obligations avant les deux mises en demeure du 24 juin 2015.**

c. La fraude à l'obtention de l'autorisation d'émettre, une accusation sans consistance

Enfin, le CSA se positionne à titre principal sur le terrain de la fraude, en évoquant dans sa décision de manière indifférenciée les notions d'« *abus de droit* », de « *fraude* » et de « *fraude à la loi* » qui ne se superposent pas complètement.

La décision confond ainsi ce qui relève de la fraude, agissement illicite par l'emploi de moyens illégaux, et ce qui relève de la fraude à la loi, agissement illicite par l'emploi de moyens réguliers, les deux étant des notions bien connues des juristes, dont ceux qui peuplent les bureaux du CSA ; la seconde permet notamment de réprimer les mariages de complaisance ⁽¹⁾.

Comme le souligne la rapporteure publique du Conseil d'État, amenée à se pencher sur le recours déposé contre la décision de retrait, le CSA reproche à Diversité TV France d'avoir commis des fraudes à la loi et non des fraudes : « *Il va de soi que s'il était démontré que la société Diversité TV France avait obtenu l'autorisation d'émettre par fraude, le CSA aurait pu la retirer à tout moment, sans même avoir à se référer à l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986. Ne sont en effet jamais créatrices de droit les décisions obtenues par fraude ou à la suite de manœuvres destinées à induire l'administration en erreur* ».

Cependant, pour déterminer que Diversité TV France aurait perpétré une fraude à la loi, il faudrait « *parvenir à la conviction ferme et absolue que la candidature de M. Houzelot était uniquement mue par une intention spéculative [...] ce critère d'exclusivité du dessein étranger à l'objet de la loi est en effet indispensable pour caractériser une fraude à la loi* ».

(1) *Le régulateur et le Conseil d'État ont déjà reconnu une fraude à la loi en matière audiovisuelle dans le fait de diffuser massivement de nuit les œuvres d'expression française et européenne (Conseil d'État, 20 janvier 1989 Commission nationale de la communication et des libertés c/ SA Télévision Française TF1 n° 103063)*

La décision du CSA soutient que l'entrée d'UTH, la signature et la dissimulation du pacte d'actionnaires comportant la clause de sortie, et enfin le projet de vente à NextRadioTV révèlent que l'intention initiale de l'actionnaire majoritaire de la société Diversité TV France n'était pas autre chose que la valorisation financière de sa fréquence obtenue à titre gratuit. La rapporteure publique estime que « *Rien au dossier ne nous permet toutefois de l'affirmer avec la certitude requise pour étayer une accusation de fraude à la loi. Nous n'avons notamment pas la conviction que l'investissement d'UTH et le pacte d'actionnaires aient pu être conçus au moment où l'autorisation a été délivrée, et encore moins s'agissant de la cession à Nextradio qui ne peut être que le fruit d'une disponibilité et d'une opportunité.* »

3. Une gestion hasardeuse du recours gracieux

Le dernier alinéa de la décision de sanction semble ouvrir une porte à Diversité TV France et suggère qu'il lui sera possible d'obtenir le retrait de la sanction en déposant auprès du CSA un recours gracieux. Mais la façon dont a été motivé le rejet du recours gracieux indique que cette porte était de toute façon fermée.

Dans l'alinéa 26, le CSA conclut que « *Considérant que dans le processus entaché de fraude qui vient d'être décrit, les éléments déterminants sont constitués par l'existence de la clause 4.1. du pacte d'actionnaires conclu le 21 octobre 2013 et sa matérialisation par le projet susmentionné de cession de la société Diversité TV France au groupe NextRadioTV qui lui permettrait d'en tirer bénéfice ; que compte tenu de l'existence de ces éléments, il y a lieu de procéder à l'abrogation de l'autorisation délivrée à la société Diversité TV France ; que cette décision ne prendra effet que le 30 juin 2016 pour qu'elle ne porte atteinte à aucun des principes et intérêts dont le Conseil a la charge ; que d'ailleurs, durant cette période, il peut revenir à la société Diversité TV France de modifier, sur ces deux points, les conditions de l'appréciation du Conseil à l'occasion d'un recours administratif ;* ».

Dès le 18 novembre 2015, M. Pascal Houzelot dépose au CSA un recours gracieux. Il y conteste l'interprétation des faits comme constitutifs d'une modification substantielle des données au regard desquelles l'autorisation a été délivrée et annonce, d'une part, la signature d'un avenant au pacte d'actionnaires qui annule la clause 4.1. (qui stipule l'objectif de cession de la société en 2015), et, d'autre part, l'abandon du projet de cession au groupe NextRadioTV.

Après avoir délibéré le 9 décembre 2015, le collège du CSA rejette le recours gracieux. La lettre de rejet signée par le président du CSA le 10 décembre 2015 apparaît étrangement motivée. En effet, elle prend acte des deux décisions des actionnaires de Diversité TV France allant dans le sens évoqué par le CSA, mais elle estime que deux griefs resteraient pendants :

– le fait que Diversité TV « *ne prenne aucun engagement quant à la mise en œuvre à bonne fin des perspectives programmatiques et financières énoncées à l'appui de votre candidature en 2012* » : alors que la décision de retrait est fondée sur l'article 42-3, le CSA s'appuie sur le non-respect des engagements de la convention, dont le respect est assuré par les mises en demeure et sanctions prévues par l'article 42-1 de la même loi ;

– la renonciation à la cession « *ne vaut ni pour un accord futur que son dirigeant a d'ailleurs publiquement évoqué, sans démenti de votre part, ni pour tout changement capitalistique d'une autre nature* » : le CSA s'appuie donc sur des intentions prêtées aux dirigeants de Diversité TV France mais également à un tiers, NextRadioTV, de procéder à une transaction future, pour maintenir une décision de retrait.

Alors que la rédaction de la sanction laissait entrevoir à Diversité TV France la possibilité d'obtenir gain de cause en satisfaisant à deux obligations, le rejet du recours gracieux invoque un motif qui ne relève pas de l'article 42-3 et qui n'est pas fondé, du fait de l'absence de sanctions prononcées préalablement au retrait, et sur les intentions prêtées aux intéressés plutôt que sur leurs actes.

Il est vrai que, comme le souligne la rapporteure publique devant le Conseil d'État, Mme Laurence Marion, dans le cadre d'une procédure répressive, les engagements nouveaux présentés par Diversité TV France ne pouvaient effacer le comportement passé ayant conduit à la sanction et que, par ailleurs, la « porte ouverte » par le CSA à la fin de la décision de sanction n'offrait qu'une faculté de réexamen et ne conditionnait pas le sort final de la sanction. Pour autant, il y a fort à parier que les motifs avancés auraient pu à eux seuls justifier une annulation de la sanction par le juge.

Le législateur a multiplié les dispositions permettant au CSA de prendre des sanctions graduées, en cas de non-respect des obligations par les chaînes, ou absolues, en cas de modification substantielle. Pourtant, le CSA a géré un contentieux probable, puis effectif, de manière politique et non juridique. En conséquence, il ne pouvait être que désavoué par le Conseil d'État.

4. Une décision de retrait logiquement annulée par le Conseil d'État

Alors qu'une décision faisant un tel grief allait forcément faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'État, le CSA n'a pas pris garde de motiver avec soin sa décision.

Inévitablement, après avoir jugé sévèrement la qualité de l'argumentation développée dans la décision, la rapporteure publique a proposé au Conseil d'État d'écarter le motif de la fraude à la loi, non étayé par des faits précis au moment de la délivrance de l'autorisation d'émettre. Elle a cependant proposé de valider la

décision en estimant que la modification de la composition de l'actionnariat dans les conditions décrites au dossier pouvait être considérée comme une modification substantielle justifiant de retirer l'autorisation sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986.

Elle n'a pas été suivie sur ce point par le Conseil d'État qui, dans son arrêt du 30 mars 2016⁽¹⁾, a estimé que le motif invoqué de la fraude à la loi était déterminant dans le dispositif de la décision attaquée et que sa vacuité imposait d'annuler celle-ci.

À la lumière des constats établis par la commission d'enquête, l'annulation contentieuse de la décision du CSA retirant à Diversité TV France son autorisation d'émettre apparaît logique.

En premier lieu, le Conseil d'État a rappelé que le CSA peut retirer à tout moment une autorisation d'émettre délivrée à un éditeur de service audiovisuel en cas de révélation d'éléments établissant que l'autorisation a été obtenue par fraude, mais qu'il appartient alors au CSA de démontrer, le cas échéant par un faisceau d'indices, l'existence de la fraude.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a précisé que le propriétaire d'actions d'une société titulaire d'une autorisation délivrée par le CSA a le droit de céder tout ou partie de ces actions, à condition de respecter les dispositions de la loi du 30 septembre 1986. La circonstance que le prix des actions tienne compte du fait que la société dispose d'une autorisation et que le vendeur réalise une plus-value ne suffit pas pour regarder l'opération comme illicite. En revanche, le fait de solliciter une autorisation dans le but exclusif de réaliser une telle plus-value, sans avoir réuni les moyens nécessaires pour exploiter le service conformément aux engagements souscrits lors de l'appel à candidatures, présenterait le caractère d'une fraude.

Le Conseil d'État a ensuite examiné les deux motifs pour lesquels le CSA a décidé d'abroger l'autorisation de la société Diversité TV France.

D'une part, selon le CSA, le pacte d'actionnaire du 21 octobre 2013 révèle l'intention de l'actionnaire principal de Diversité TV France de sortir du capital de la société dès que possible. Mais le Conseil d'État observe que **ce pacte a été conclu en octobre 2013** et souligne donc que **le raisonnement du CSA, qu'il soit fondé ou pas, ne suffit pas à démontrer que l'intéressé aurait eu pour seul objectif de réaliser une plus-value lorsqu'il a présenté sa candidature** ou lorsque le CSA a délivré l'autorisation en 2012.

D'autre part, le Conseil d'État relève que Diversité TV France a réuni les financements nécessaires au développement de la chaîne Numéro 23 et que cette chaîne a obtenu certains résultats en termes de parts d'audience. Il en déduit que **l'on ne saurait lui reprocher de n'avoir pas mis en œuvre les moyens**

(1) Conseil d'État, 30 mars 2016, société Diversité TV France, n° 395702.

nécessaires à l'exploitation du service de télévision pour la diffusion duquel elle était autorisée à utiliser une fréquence.

Le Conseil d'État a estimé en définitive que **l'existence de la fraude à la loi invoquée pour justifier le retrait de l'autorisation n'était pas démontrée.**

Dans le rapport sur la proposition de résolution ayant conduit à la création de cette commission d'enquête, le rapporteur avait indiqué que « *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 l'autorité qui l'a délivrée, il a également relevé que c'est au CSA de démontrer, par un faisceau d'indices, l'existence de la fraude. Or le CSA a expliqué ne pas disposer des moyens d'investigation nécessaires pour assurer un tel contrôle, ainsi encadré par le juge administratif* »⁽¹⁾.

À la lumière des travaux de la commission d'enquête, il a acquis la conviction que **c'est la manière dont le CSA use des moyens mis à sa disposition** – le choix de privilégier certaines procédures, les motivations politiques plus que juridiques – **plus que leur contenu qui pose problème.**

Mais, en l'espèce, le problème est plus grave.

Alors que le collège et les services du CSA accueillent de fins juristes – nombreux, qui plus est – **il est difficilement compréhensible qu'une autorité publique indépendante se soit appuyée sur des arguments inadéquats ou non étayés pour prendre une décision.** Les notions d'« abus de droit », de « fraude » et de « fraude à la loi » ne sont pas si abscones ni si ésotériques que leurs contours n'aient été bien connus des personnes qui ont arrêté les lignes structurantes de la décision et mis au point l'argumentation du Conseil.

Plusieurs témoins ont d'ailleurs fait part de leur étonnement quant au recours à la notion de fraude et quant à l'importance qui lui a été donnée. Tel a souligné comme une anomalie que le CSA se soit « *pris les pieds dans le tapis* » ; tel autre, faisant l'hypothèse d'être membre du collège, a déclaré : « *je ne me serais pas placé sur le terrain de la fraude, car il faut pouvoir la démontrer. Et, lorsqu'on connaît un peu le droit public et la jurisprudence du Conseil d'État, on sait combien c'est difficile. Ce qu'a répondu, en substance, le Conseil d'État me paraît une évidence* » ; tel autre a suggéré l'existence d'un hiatus entre les services, qui auraient considéré qu'une décision de sanction construite sur le seul fondement de l'article 42-3 « *se tenait* », et le collège, qui aurait été le seul initiateur du thème de la fraude.

Encore ces réactions émanent-elles de personnes extérieures au collège ayant sanctionné Numéro 23. Mais que dire de ce membre du collège, qui se dit « *persuadé que le Conseil d'État va annuler la décision du CSA. Il est en effet*

(1) Rapport n° 3798 déposé le 1^{er} juin 2016.

compliqué de justifier l'existence d'une fraude » ? Il était déjà surprenant que le CSA ne perçoive pas la fragilité extrême d'une décision essentiellement fondée sur un motif sans consistance ; il est encore plus surprenant qu'il ait persévéré dans son intention alors même que cette fragilité était présente à l'esprit d'un de ses membres – dont on peut raisonnablement supposer qu'il n'a pas laissé le collègue à l'écart de ses doutes.

Une personne auditionnée par la commission d'enquête a déclaré que le CSA a pris la décision de sanction en sachant pertinemment qu'elle serait à coup sûr annulée par le Conseil d'État. **À la lumière des faits établis et des témoignages recueillis, on ne peut que s'interroger.**

V. UN LÉGISLATEUR PLACÉ FACE À SES RESPONSABILITÉS

La gestion du dossier Numéro 23 par le CSA a montré de graves défaillances dans l'exercice de la régulation du secteur audiovisuel. Le législateur doit reprendre la main afin de faire en sorte que le CSA exerce les responsabilités qui lui sont confiées de façon irréprochable. Il doit aussi faire en sorte que « l'arme fiscale » mise au point ces dernières années pour lutter contre la spéculation sur les fréquences audiovisuelles soit réellement efficace.

A. LES CULS-DE-SAC DE LA TAXATION DES PROFITS LIÉS À LA REVENTE DES CHÂÎNES ET STATIONS DE RADIO

Face à la multiplication des cessions de sociétés détentrices d'autorisations d'émettre délivrées à titre gratuit par le CSA, des protestations se sont fait jour. Des propositions ont été avancées dans le débat public afin de taxer ces cessions et de frapper de manière appropriée des plus-values jugées illégitimes car réalisées en exploitant un élément du domaine public mis à disposition gratuitement.

Cependant, le passage de la posture morale à la disposition fiscale s'est révélé épineux, faute de définitions claires pour le fait générateur de la taxe et l'assiette de la matière taxable.

1. La difficulté de définir le fait générateur de la taxe a entraîné la mise en place d'un régime d'agrément à seule visée fiscale

À l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi de finances pour 2012, M. David Assouline et Mme Marie-Christine Blandin ont défendu, le 21 novembre 2011, au nom de la commission de la culture du Sénat, un amendement sur les cessions de sociétés d'édition de services de communication audiovisuelle (télévisuelle ou radio) qui ont bénéficié d'une attribution gratuite de fréquences. Cet amendement a été adopté par le Sénat contre l'avis du Gouvernement. Il créait un régime d'agrément par le CSA de toute modification d'au moins 1 % du capital des sociétés. Lorsque l'agrément était délivré, une taxe au taux de 5 %, assise sur la valeur des titres apportés, cédés ou échangés, devait être perçue.

Le 14 décembre 2011, lors de l'examen du projet en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé un amendement qui réécrivait cette disposition, mais en modifiait largement la portée :

- il supprimait le principe de l'agrément de toute modification du capital ;
- il prévoyait un droit de 5 % sur les seules opérations de changement de contrôle agréées par le CSA, au contraire des autres modifications capitalistiques ;

– afin de ne pas pénaliser les radios et télévisions locales, il prévoyait un abattement d'un million d'euros sur le montant du droit dû, de sorte que les opérations portant sur moins de 20 millions d'euros n'étaient pas taxées ;

– il établissait un abattement progressif à compter de la dixième année de détention des titres cédés, apportés ou échangés et excluait du dispositif les opérations portant sur les titres de deux entreprises appartenant à un même groupe économique.

Saisi notamment de cette disposition lors de son examen du projet de loi adopté définitivement, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas défini de manière « *suffisamment précise et [par] des formules non équivoques* » le fait générateur de la taxe et déclaré le dispositif contraire à la Constitution :

« Considérant que l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée n'impose pas l'agrément du Conseil supérieur audiovisuel préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres ; qu'en définissant le fait générateur de la nouvelle imposition en référence à une telle décision d'agrément, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles précitées ; que, par suite, l'article 19 doit être déclaré contraire à la Constitution »⁽¹⁾.

Selon la lecture faite par le Conseil constitutionnel de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, « *le titulaire peut solliciter le CSA pour lui demander si, en cas de modification du capital social, il retirerait ou non l'agrément. Le Conseil d'État contrôle alors la décision du CSA. Cette pratique conventionnelle n'a pour autant pas fait naître une obligation pour toute société titulaire d'une autorisation de solliciter un agrément du CSA pour une cession en prenant alors le risque que le CSA utilise ses pouvoirs du premier alinéa de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 et retire l'agrément* »⁽²⁾.

Persistant dans son intention, M. David Assouline a fait adopter un nouvel amendement le 26 juillet 2012, dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012. Cet amendement introduisait une procédure d'agrément par le CSA du changement de contrôle de la société titulaire d'une autorisation d'émettre et asseyait une taxe au taux de 5 % sur cette opération capitalistique. Adoptée par la commission mixte paritaire, cette disposition a été, elle aussi, déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, celui-ci estimant que la définition d'un régime d'agrément était « *étrangère au domaine des lois de finances rectificatives tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001* »⁽³⁾.

(1) *Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.*

(2) *Commentaire de la décision n° 2011-644.*

(3) *Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012.*

2. Après deux échecs, une solution législative encore évolutive

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, le rapporteur a défendu à son tour un amendement créant au sein de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 un dispositif d'agrément par le CSA de toute modification du contrôle direct ou indirect d'une société disposant d'une autorisation d'émettre, après réalisation d'une étude d'impact, notamment économique, cet agrément étant destiné à servir de fait générateur d'une taxation.

Par la suite, un amendement défendu le 6 décembre 2013 par le rapporteur général du budget, M. Christian Eckert, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2013, et adopté par l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du Gouvernement, a créé un nouvel article 1019 au sein du code général des impôts.

Celui-ci **soumet à une taxe de 5 %**, assise sur la valeur des titres apportés, cédés ou échangés, **tout changement de contrôle d'une société ayant fait l'objet d'un agrément par le CSA remplissant trois conditions :**

– **le cumul des apports, cessions ou échanges réalisés au cours d'un délai de six mois doit avoir été au moins égal à 10 millions d'euros ;**

– **l'opération doit avoir pour résultat un transfert du contrôle ;**

– **la taxe n'est pas applicable aux mouvements réalisés au sein d'un même groupe.**

La taxe est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, mais a d'ores et déjà connu trois modifications de son régime en moins de deux ans. Deux sont relatives à des questions techniques : la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a introduit une coordination relative à la possibilité ouverte aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) de former un groupe fiscal ; l'ordonnance n° 2015-681 du 18 juin 2015 portant simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale a harmonisé les dates de dépôt des déclarations annuelles des professionnels.

Reprenant une disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la commission mixte paritaire réunie le 15 septembre 2015 sur la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre ⁽¹⁾ a modifié et modulé le taux de la taxe créée en 2013 :

– le taux est dorénavant différencié suivant la durée de détention de l'autorisation d'émettre : il est de 20 % si la cession intervient dans les cinq premières années suivant la délivrance de l'autorisation d'émettre ; de 10 % si elle

(1) Devenue la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

intervient entre la sixième et la dixième année ; et de 5 % si la cession intervient après la dixième année suivant la délivrance de l'autorisation.

– le montant de la taxe est plafonné à 26 % de la plus-value brute de cession des titres.

3. Le régime fiscal mis en place, motivé par une condamnation morale des plus-values éventuelles, manque largement sa cible

Le fait générateur et l'assiette de la taxe prévus par l'article 1019 du code général des impôts ont été définis de manière excessivement restrictive : seuls sont taxables « *l'ensemble des apports, cessions ou échanges dont le cumul au cours de six mois a atteint un montant au moins égal à dix millions d'euros et a abouti au transfert de contrôle de la société titulaire de l'autorisation* ».

Aussi, aucune opération capitalistique n'aboutissant pas à un changement de contrôle n'est taxable.

Si une opération – même minime – aboutit à donner la majorité des parts à un nouvel actionnaire, les étapes antérieures de la prise de contrôle échapperont à la taxation dès lors qu'elles auront été réalisées plus de six mois auparavant. Il suffit donc de monter jusqu'à 49,99 % du capital social de la société cible, d'attendre six mois, puis de procéder au changement de contrôle en basculant 0,02 % du capital pour n'intégrer dans l'assiette de la taxe que ces 0,02 %.

Dans la même veine, si l'opération de prise de contrôle porte sur une part de capital inférieure à 10 millions d'euros, elle n'est pas imposable. Pour épargner les cessions de petites entreprises, comme les radios et télévisions locales, le législateur n'a pas visé la taille de l'entreprise, mais celle de l'opération réalisée, permettant un contournement très aisé de la taxation.

L'utilisation de bons de souscription d'actions, adossés à une émission obligatoire, permet de minorer la valeur de l'opération de prise de contrôle : en exerçant les bons, leur détenteur peut acquérir des actions lui donnant le contrôle de la société à un prix minoré par rapport à la valeur réelle de ces parts.

Il apparaît ainsi qu'**en définissant comme il l'a fait le régime de cette taxe, le législateur a rendu possible des opérations d'optimisation fiscale permettant de la contourner sans difficulté.**

4. Une optimisation fiscale relativement simple permettra à la prise de contrôle de Diversité TV France par NextRadioTV d'échapper à toute taxation

Le 1^{er} avril 2016, soit deux jours après que le Conseil d'État a rendu son arrêt annulant le retrait de l'autorisation, un protocole d'accord a été conclu entre M. Pascal Houzelot, président de PHO Holding, les actionnaires de Diversité TV France et NextRadioTV, prévoyant les conditions d'une modification de la

structure capitalistique de Diversité TV France et PHO Holding et les conditions d'entrée de NextRadioTV au capital, pouvant aboutir, à terme, à une cession de la société détentrice de l'autorisation d'émettre.

La première phase de l'opération s'est traduite par l'acquisition de 39 % du capital de PHO Holding par NextRadioTV ; cette acquisition n'ayant pas modifié le contrôle de Diversité TV France, elle n'est pas imposable. En revanche, la poursuite de la réalisation du protocole d'accord conduirait à ce qu'une vente de 12 % du capital de PHO Holding permette à NextRadioTV de détenir 51 % des actions de cette société, et donc d'acquérir le contrôle indirect de Diversité TV France.

Mais comme la prise de contrôle ne devrait pas avoir lieu avant juillet 2017, c'est-à-dire bien après l'expiration du délai de 6 mois, et que le montant total de l'opération aboutissant au changement de contrôle devrait être de l'ordre de 9,4 millions d'euros, inférieur au seuil d'entrée dans le régime de taxation, cette deuxième phase devrait échapper à la taxe.

Selon les informations fournies au rapporteur par la direction générale des Finances publiques (DGFiP), **le produit fiscal de la taxe, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, reste à ce jour égal à zéro.** Dans le même temps, sa mise en place a nécessité la confection de formulaires, la rédaction d'une instruction fiscale, la réalisation d'adaptations logicielles et autres frais liés à l'activité normative et à la création d'un nouveau régime fiscal.

Il faut réduire les possibilités d'optimisation fiscale, excessivement nombreuses aujourd'hui, en élargissant l'assiette de la taxe afin d'inclure un plus grand nombre des opérations capitalistiques réalisées avant le changement de contrôle, et en ajustant la « franchise » en fonction des paramètres financiers de l'opération : chacun conçoit bien que le traitement d'une petite radio locale doit être différent de celui d'un éditeur de service audiovisuel national.

<p>Proposition n° 1 Rénover le régime de la taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle afin de réduire les possibilités d'optimisation fiscale, notamment en élargissant l'assiette de la taxe et en adaptant la « franchise » à l'importance de l'opération financière.</p>

B. DES ADAPTATIONS SOUHAITABLES POUR UNE MEILLEURE GESTION DU DOMAINE PUBLIC HERTZIEN PAR LE CSA

En application de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA « *garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle par tout procédé de communication électronique, dans les conditions définies par la présente loi.* » Cependant, les dispositions de caractère général de la loi et l'interprétation qui en est faite par le juge chargé de juger des recours contre ses

décisions semblent préjudiciables à une politique de régulation qui doit permettre à l'autorité indépendante de faire des choix.

Il a été montré *supra* comment la détermination des normes de diffusion a permis au Gouvernement de diriger les choix du CSA ; mais une interprétation extensive de son office par le juge administratif a également pu conduire le CSA à autoriser les acteurs du secteur à faire tout ce que la loi n'interdit pas.

1. L'office du juge administratif en matière de sanctions devrait être réduit

Comme pour toutes les autorités indépendantes, l'article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que « *Les éditeurs et les distributeurs de services de communication audiovisuelle peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel* » qui ont le caractère de sanctions, c'est-à-dire qui sont prises en application des articles 17-1 (différends relatifs à la distribution d'un service de radio, de télévision ou de médias audiovisuels à la demande), 42-1 (régime de sanctions prises après mise en demeure), 42-3 (retrait de l'autorisation ou agrément de la modification du contrôle de la société) et 42-4 (insertion dans les programmes d'un communiqué en cas de manquement).

Les autres décisions prises par le CSA peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par les personnes qui y ont intérêt.

Lorsqu'il est saisi comme juge de plein contentieux, le Conseil d'État peut réformer la décision attaquée. Le juge administratif peut, à cet égard, être conduit à modifier la sanction adoptée par une autorité de régulation.

Une partie non négligeable du contentieux relève du juge de l'excès de pouvoir, où celui-ci peut seulement annuler la décision contestée ou rejeter le recours, mais non modifier la décision en cause. En revanche, lorsqu'une décision est assortie de conditions, le Conseil d'État a admis que, dans certains cas, il pourrait n'annuler que certaines des conditions de la décision s'il résulte de l'instruction que le réexamen auquel l'autorité devra à nouveau procéder, sur ce seul point, n'est pas susceptible de remettre en cause le principe de la décision ⁽¹⁾. Le juge administratif peut également moduler dans le temps les effets des décisions juridictionnelles qu'il prononce : il peut déroger au principe de l'effet rétroactif de l'annulation et prévoir, dans sa décision, que tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs, ou même que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ⁽²⁾.

Ainsi, saisi au plein contentieux du refus opposé par le CSA au passage de Paris Première sur la TNT gratuite, le rapporteur public a pu estimer que le CSA

(1) Conseil d'État, 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision, n° 363978.

(2) Conseil d'État, 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision (M6) et Société Télévision française 1 (TF1), n°s 363702 et 363719.

avait commis une « *erreur de droit* » en ayant « *mal apprécié le risque de disparition de la chaîne* »⁽¹⁾, alors même que la question de la viabilité d'une chaîne membre d'un groupe est une appréciation assez subjective. Le Conseil d'État ne l'a pas suivi, en estimant « *qu'en tenant ainsi compte d'un effet négatif de la délivrance de l'agrément sur l'attractivité de services payants qui sont diffusés non par voie hertzienne terrestre mais par câble, par satellite ou par les réseaux de télécommunication, le CSA n'a pas commis d'erreur de droit* »⁽²⁾.

Il semble cependant nécessaire au rapporteur que, **dans le silence de la loi et dans le respect des principes de droit applicables aux procédures de sanction, le juge administratif ne substitue pas son appréciation à celle du régulateur.**

Proposition n° 2 **Limiter l'office du Conseil d'État chargé de se prononcer sur les recours contre les décisions du CSA à celui de l'excès de pouvoir.**

2. Les dispositions anti-concentration de la loi de 1986 méritent d'être renforcées

a. Les modifications capitalistiques ayant permis la sortie des actionnaires minoritaires et l'entrée de NextRadioTV ont été agréées par le CSA le 6 juillet 2016

Le protocole d'accord du 1^{er} avril 2016 organisant une modification éventuelle du contrôle de Numéro 23 repose sur des dispositions nombreuses.

À la suite de plusieurs opérations successives, PHO Holding a acheté le 7 avril 2016 la totalité des parts des actionnaires minoritaires de Diversité TV France, soit les 12,75 % détenus par les actionnaires « historiques » entrés dans le cadre de la première augmentation de capital en octobre 2012 et les 15 % détenus par UTH depuis octobre 2013⁽³⁾. Selon les informations recueillies par la commission d'enquête, les actionnaires historiques ont réalisé à cette occasion une plus-value de l'ordre de 57 %, qui pourrait être majorée d'environ 10 % au cas où NextRadioTV prendrait ultérieurement le contrôle de PHO Holding. L'emprunt obligataire émis par PHO Holding le 13 mai 2014 a été remboursé, avec le paiement d'intérêts à hauteur de 11 % ; les bons de souscription ont été vendus à NextradioTV.

À la suite d'une deuxième série d'opérations, NextRadioTV a acquis 39 % du capital non dilué (c'est-à-dire hors exercice des bons de souscription) et des droits de vote de PHO Holding, qui détient elle-même l'intégralité du capital et

(1) Marina Alcaraz, « *Le rapporteur du Conseil d'État donne une nouvelle chance à Paris Première* », Les Échos, 1^{er} juillet 2016.

(2) Conseil d'État, 13 juillet 2016, sociétés Métropole Télévision et Paris Première, n° 396476.

(3) La valeur d'entreprise de Diversité TV France étant de 78,3 millions d'euros.

des droits de vote de Diversité TV France. Par la suite, M. Pascal Houzelot a transféré ses titres PHO Holding à la société Mosca Conseil dont il détient 98 % du capital et des droits de vote. Le protocole d'accord prévoit un « accord de gouvernance » définissant les décisions dites « importantes » qui relèvent de la compétence du comité de surveillance des sociétés Diversité TV France et PHO Holding et devra faire l'objet de l'accord entre les deux actionnaires. Une convention de prêt d'actionnaires prévoit que PHO Holding mettra à disposition de Diversité TV France les ressources nécessaires au financement des besoins en exploitation de la chaîne.

Le CSA a été saisi du protocole le 12 avril 2016. Après avoir estimé que l'accord de gouvernance ne pouvait, en l'absence de mise en œuvre et d'action concertée, caractériser un contrôle conjoint, et que ces changements capitalistiques seraient sans effet sur la ligne éditoriale de Numéro 23, en l'absence de toute demande concernant la modification de la ligne éditoriale et de la convention, le CSA a agréé la modification capitalistique le 6 juillet 2016.

Pourtant, le rapporteur a noté que, lors d'une conférence de presse organisée le 6 septembre 2016, c'est M. Alain Weill, président de NextRadioTV et désormais directeur général de SFR Médias, qui a annoncé la préparation d'une nouvelle version de Numéro 23 pour le mois de novembre, comprenant la retransmission de matchs de la *Premier League*, dont SFR détient les droits pour la France, et des *Grandes Gueules*, émission de radio diffusée sur RMC. **Cette annonce confirme à votre rapporteur que l'actionnaire minoritaire exerce sinon un contrôle conjoint sur la société, du moins une certaine influence éditoriale, sur la programmation de la chaîne Numéro 23.**

b. Les conditions de la prise de contrôle de Numéro 23 par NextRadioTV, voire par SFR, sont d'ores et déjà arrêtées

Les effets du protocole d'accord ne sont pas épuisés. Plusieurs clauses organisent un ensemble de promesses réciproques d'achat et de vente visant, *in fine*, à l'acquisition par NextRadioTV de 12 % des actions de Diversité TV France détenue par la société PHO Holding.

Ce changement de contrôle devra faire l'objet d'un agrément par le CSA, en application des dispositions de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986. Cependant, en leur état actuel, ces dispositions ne pourront qu'amener le régulateur à donner un blanc-seing à ce projet.

Intervenant après le 3 juillet 2017, soit plus de cinq ans après la signature de la convention initiale de Numéro 23, la modification du contrôle satisferait à la durée d'interdiction de cession du contrôle pendant les cinq premières années suivant la délivrance de l'autorisation d'émettre, introduite par la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

Le CSA sera amené à tenir compte « *du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service* ». Seules des procédures de sanctions abouties, relatives à la programmation de la chaîne depuis juillet 2015, pourraient permettre au CSA de s'opposer au changement de contrôle. La commission d'enquête constate qu'à ce jour, aucune procédure de sanction ou de mise en demeure concernant les programmes de cette période n'a abouti, même si le CSA n'a pas encore eu à examiner tous les bilans relatifs à la période ⁽¹⁾.

Le CSA devra examiner si la modification du contrôle pourrait être analysée comme une « *modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement* ». Cependant, le rapport présenté au collège le 6 juillet 2016 observe dès à présent : « *Si le Conseil était amené à considérer que cette opération n'était pas susceptible d'entraîner d'évolution de la ligne éditoriale, ni de modification du contenu et du format des programmes du service concerné (cf. analyse à ce sujet supra), la modification du capital de Diversité TV France ne pourrait être regardée comme substantielle* ».

De façon incidente, le rapporteur s'interroge sur les éléments au regard desquels le CSA apprécie la notion de « modification substantielle » : dans le cas présent, l'accent est mis sur l'évolution ou la pérennité de la ligne éditoriale de la chaîne ; dans le dossier ayant abouti à la sanction infligée à Numéro 23, l'accent était mis sur la structure et la détention du capital ainsi que sur les pouvoirs des actionnaires.

Par ailleurs, dans un communiqué du 27 juillet 2015, M. Alain Weill, président-directeur général et principal actionnaire de NextRadioTV, et M. Patrick Drahi, président d'Altice, ont annoncé un « projet de partenariat stratégique multimédia ». Il est précisé qu'Alain Weill et le groupe Altice seront associés dans une société dont Alain Weill détiendra le contrôle majoritaire avec 51 % du capital et des droits de vote et dont il assurera la présidence, à laquelle sera transférée sa participation dans NextRadioTV, représentant 37,77 % du capital et 48,59 % des droits de vote. La société nouvellement créée déposera une offre publique d'achat volontaire sur l'ensemble des titres du groupe NextRadioTV. L'accord pourrait mener, à terme, à l'achat de NextRadioTV par le groupe Altice, qui détient notamment les opérateurs de télécommunications Numéricable et SFR, ainsi que plusieurs titres de presse dont *Libération*, *L'Express* et *Stratégies*.

Comme le rapporteur l'a rappelé précédemment, si l'article 41-1-1 de la loi du 30 septembre 1986, prévoit, « *afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national en mode numérique* », qu'une même personne ne puisse être à

(1) Aucune mise en demeure ou sanction n'a été rendue publique ; le rapporteur indépendant n'a pas été saisi d'éventuels manquements.

la fois titulaire d'une ou plusieurs autorisations d'émettre un service de télévision, d'une ou plusieurs autorisations d'émettre un service de radio, et contrôler « *une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature* », ces dispositions ne sont applicables qu'à la délivrance de nouvelles autorisations d'émettre et nullement au changement de contrôle et à la concentration d'entreprises détenant d'ores et déjà de telles autorisations.

Les dispositions actuelles de la loi de 1986 ne s'opposent donc ni à un changement de contrôle de Numéro 23, ni à un mouvement de concentration de plus grande ampleur qui aboutirait à la constitution d'un groupe multimédia.

Proposition n° 3 **Modifier et moderniser les dispositions anti-concentration de la loi du 30 septembre 1986 afin de contrôler la croissance externe de groupes réunissant télévisions, radios, organes de presse écrite et fournisseurs d'accès, au-delà des mécanismes prévus lors de la délivrance des autorisations d'émettre des services audiovisuels.**

3. Le CSA doit s'inscrire enfin dans une logique de mieux-disant lors de ses rendez-vous avec les régulés

Une fois qu'une autorisation d'émettre a été accordée, le CSA a pour mission de contrôler non seulement le respect des obligations légales et réglementaires de son titulaire, mais surtout le respect des obligations stipulées dans la convention qui lie celui-ci. Au-delà des bilans annuels, qui obligent à des échanges approfondis et réguliers, la relation entre régulateur et régulé peut se cristalliser autour de « rendez-vous » moins fréquents – renouvellement de l'autorisation ou agrément d'un changement de contrôle – qui doivent devenir autant de points de contrôle permettant de mieux prévenir d'éventuelles dérives.

a. Le CSA doit utiliser ses pouvoirs de sanction avec moins de timidité, notamment en vue du renouvellement des autorisations précédemment accordées

En application de l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986, les autorisations d'émettre sont « *reconduites par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, hors appel aux candidatures, dans la limite de deux fois en sus de l'autorisation initiale, et chaque fois pour cinq ans, sauf :*

« 1° *Si l'État modifie la destination de la ou des fréquences considérées en application de l'article 21 ;*

« 2° *Si une sanction, une astreinte liquidée ou une condamnation dont le titulaire de l'autorisation a fait l'objet sur le fondement de la présente loi, ou une*

condamnation prononcée à son encontre, sur le fondement des articles 23, 24 et 24 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou des articles 227-23 ou 227-24 du code pénal est de nature à justifier que cette autorisation ne soit pas reconduite hors appel aux candidatures ;

« 3° Si la reconduction de l'autorisation hors appel aux candidatures est de nature à porter atteinte à l'impératif de pluralisme sur le plan national ou sur le plan régional et local ;

« 4° Si la situation financière du titulaire ne lui permet pas de poursuivre l'exploitation dans des conditions satisfaisantes ;

« 5° Pour les services de radio, si le service ne remplit plus les critères propres à la catégorie pour laquelle il est autorisé ;

« 6° En cas de non-respect, sur plusieurs exercices, des principes mentionnés au troisième alinéa de l'article 3-1 constaté par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le rapport public prévu à l'article 18. »

Dix-huit mois avant l'expiration de l'autorisation, le CSA doit publier sa décision motivée de recourir ou non à la procédure de reconduction hors appel aux candidatures, et, en cas de réponse positive, les points principaux de la convention en vigueur qu'il souhaite voir réviser ainsi que ceux dont le titulaire demande la modification. Le CSA procède alors à une audition publique du titulaire ; il peut également procéder à l'audition publique de tiers intéressés.

L'autorisation d'émettre de Numéro 23 étant accordée pour dix ans, jusqu'au 12 décembre 2022, le CSA devra rendre une décision sur sa reconduction au premier semestre 2021. À cette occasion, il aura à effectuer un bilan de l'activité de la chaîne, comprenant notamment son respect des principes prévus à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, dont « l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent », « la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations », « la diversité de la société française » et « le respect des droits des femmes », son respect de ses engagements éditoriaux et programmatiques et les sanctions afférentes, sa contribution à l'impératif de pluralisme, ainsi que sa situation financière.

Cependant, seuls des manquements avérés et ayant donné lieu à des sanctions pourront justifier de ne pas recourir à une procédure de reconduction hors appel aux candidatures. **Il convient donc que le CSA se saisisse pleinement de ses pouvoirs de sanction, notamment pour pouvoir être à même de juger, le moment venu, s'il convient de renouveler les autorisations accordées avec ou sans soumission à un processus concurrentiel.**

Proposition n° 4 Prévoir la remise au Parlement d'un rapport spécial du CSA sur l'exécution de sa convention par le titulaire d'une autorisation d'émettre au moment de la publication par le CSA de sa décision motivée sur le recours à la procédure de reconduction hors appel aux candidatures.

Proposition n° 5 Rétablir la publication des rapports publics annuels consacrés à chaque chaîne de la TNT nationale.

b. Le CSA doit étendre l'horizon du contrôle qu'il exerce sur le respect des engagements pris par le titulaire d'une autorisation lorsqu'il instruit un changement de contrôle

L'article 5 de la directive européenne 2002/20/CE du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « Autorisations ») prévoit que si les autorisations d'utilisation de ressources radioélectriques doivent en principe être délivrées après une procédure ouverte, les États membres peuvent exceptionnellement ne pas recourir à une telle procédure lorsque cela s'avère nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général défini dans le respect du droit de l'Union.

Si, en raison notamment de la rareté et l'absence de fréquence disponible, l'impératif de pluralisme et l'intérêt du public justifient d'accepter le changement de contrôle d'une société détentrice d'une autorisation d'émettre, il est nécessaire que la procédure et le contrôle exercé par le régulateur permettent de s'assurer que des conditions fermes soient mises en œuvre et que la modification capitalistique ne vise pas à mettre en œuvre un projet éditorial différent de celui pour lequel l'autorisation a été délivrée.

Proposition n° 6 Réviser les conditions dans lesquelles une modification du contrôle d'une société titulaire d'une autorisation d'émettre peut être agréée, en prévoyant notamment à l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 :

- que l'examen de la demande doit s'accompagner d'une vérification du respect des engagements de l'éditeur depuis la délivrance ou le renouvellement de l'autorisation ;
- que l'échec du modèle économique n'est pas en soi un motif justifiant une modification rapide du contrôle ;
- que la personne qui serait amenée à contrôler la société titulaire doit prouver les qualités techniques et la solidité financière nécessaires à la pérennité et au développement du service.

c. Le CSA doit pouvoir renforcer les exigences d'une convention lorsqu'il agréé un changement de contrôle

Comme il a été indiqué précédemment, les autorisations d'utilisation du domaine public hertzien sont attribuées par le CSA, dans le cadre d'appels à candidatures, au vu d'un ensemble de critères fixés par la loi, en particulier l'identité du candidat, le financement et les perspectives d'exploitation du service. L'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction en vigueur antérieurement à la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, incitait par ailleurs le CSA à favoriser tout particulièrement les services contribuant à renforcer la diversité des opérateurs dans la mesure de leur viabilité financière. Les engagements pris par les candidats et fixés dans leur convention le sont donc en tenant compte de l'identité du titulaire de l'autorisation, de ses perspectives financières et de la composition de son capital social.

Rappelons à cet égard que c'est en grande partie au titre de l'impératif de diversification des opérateurs fixé par la loi que le CSA a sélectionné et autorisé Numéro 23. On peut donc considérer que les engagements pris par le candidat sont proportionnés à sa capacité financière, à la composition de son capital social et à la nécessité de diversification des opérateurs.

A contrario, il est incohérent que les changements du contrôle direct ou indirect soient agréés par le CSA, en application de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, sans réexamen des engagements fixés dans la convention au regard de l'évolution de l'actionnariat et des perspectives du service au vu des capacités financières des nouveaux actionnaires.

Cette anomalie apparaît comme un facteur déterminant de la spéculation dont les fréquences ont pu faire l'objet. Dans le cas de Numéro 23,

il ne fait pas de doute que le caractère particulièrement laxiste de la convention et l'absence de perspective de réexamen des obligations fixées par elle en cas de cession contribuent à maximiser « l'enrichissement sans cause » de M. Houzelot.

Au demeurant, les conventions des titulaires d'autorisation évoluent en permanence, à leur demande, dans le sens unique d'un assouplissement, ceux-ci mettant en avant l'évolution du contexte au vu duquel la convention a été signée, comme l'érosion du marché publicitaire ou les difficultés financières rencontrées. Ce phénomène contribue très largement à l'homogénéisation progressive des formats et à la dégradation globale des exigences et de la qualité des services autorisés, peu conforme à une bonne gestion du domaine public hertzien.

En revanche, les obligations fixées dans les conventions ne sont jamais réévaluées à l'initiative du CSA au regard d'une évolution positive du marché ou de la capacité de financement d'un opérateur. Comme l'a observé un membre du collège, **la régulation n'est jamais dans le « plus-disant »**. Pour réduire cette anomalie, le rapporteur souhaite que l'article 42-3 soit modifié afin d'**inciter le CSA à renforcer les obligations fixées par la convention lorsqu'il agrée un changement du contrôle direct ou indirect**. On peut d'ailleurs noter que le CSA a opéré une remise à plat de la convention de LCI lorsqu'il a agrée son changement de modèle économique ; **l'obstacle à la généralisation de cette pratique n'est donc pas juridique**.

<p>Proposition n° 7 Modifier l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 afin de prévoir explicitement que le CSA puisse assortir son agrément du changement de contrôle d'un renforcement des exigences de la convention, en considération de l'identité et des capacités du repreneur.</p>

4. La transparence de la régulation exercée par le CSA et le contrôle du Parlement sur celle-ci doivent être sensiblement accrus

Pour assurer une plus grande transparence de l'action du CSA, le législateur a récemment introduit plusieurs dispositions afin qu'il rende davantage compte de son action et de ses impacts lors de la publication de son rapport annuel.

Ainsi, l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 a été complété par la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public afin de préciser les questions dont le rapport public annuel du CSA doit faire état. Il a été en particulier précisé que ce rapport doit rendre compte de l'impact, notamment économique, des décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique.

L'avis de Mme Martine Martinel sur les crédits en faveur de l'audiovisuel dans le projet de loi de finances pour 2013 ayant notamment dénoncé l'absence de transparence sur le contrôle du respect du plafond de concentration auquel les groupes radiophoniques sont soumis en application de l'article 41 de la loi du

30 septembre 1986, le législateur a souhaité que le rapport annuel du CSA « comporte une présentation des mesures prises en application des articles 39 à 41-4 visant à limiter la concentration et à prévenir les atteintes au pluralisme. Il comporte notamment un état détaillé présentant la situation des entreprises audiovisuelles concernées à l'égard des limites fixées par ces mêmes articles ».

Compte tenu des interrogations qui se sont fait jour sur le contrôle par le CSA du respect des quotas de chansons francophones, l'article 34 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a également précisé que le rapport annuel devait rendre précisément compte du respect par les éditeurs de services de radio des quotas et « des mesures prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour mettre fin aux manquements constatés ainsi que des raisons pour lesquelles il n'a, le cas échéant, pas pris de telles mesures. »

En outre, afin de renforcer le contrôle du Parlement sur la manière dont le CSA exerce ses missions, la loi a prévu que son rapport annuel soit présenté chaque année par le président de l'autorité devant les commissions permanentes chargées des affaires culturelles de chaque assemblée ; elle a aussi précisé que chaque commission peut adopter un avis sur l'application de la loi.

Le rapporteur se félicite du renforcement de la transparence de l'action du CSA opéré par la loi. Les auditions annuelles du président de l'autorité apparaissent à cet égard comme un rendez-vous particulièrement utile. Elles ont permis au Parlement de l'interpeller sur de nombreux sujets : évolution du mode de calcul du plafond de concentration applicable aux groupes radiophoniques, conditions de nomination des présidents de l'audiovisuel public, contrôle du pluralisme, lancement de la radio numérique terrestre (RNT), transfert de la bande 700 MHz, vente de la chaîne Numéro 23, etc.

Les développements qui précèdent montrent néanmoins que **des efforts de transparence accrus sont encore nécessaires sur plusieurs aspects de la régulation**. En particulier, le rapporteur souhaite que le rapport annuel fournisse un état détaillé des modifications des conventions acceptées par le CSA et de leur justification ainsi qu'un bilan précis et sans anonymisation des suites données à ses mises en garde, mises en garde fermes, mises en demeure et autres sanctions.

<p>Proposition n° 8 Obliger le CSA à rendre compte précisément dans son rapport annuel de la manière dont il applique les missions que le législateur lui a confiées et à fournir, en particulier, un état des avenants apportés aux conventions et de leur justification.</p> <p>Renforcer le contrôle parlementaire sur la manière dont le CSA fait respecter aux opérateurs leurs obligations et sur l'usage qu'il fait de son pouvoir de sanction.</p>
--

5. Le CSA doit être soumis à une déontologie exigeante

Au terme de cette plongée de six mois dans le « dossier Numéro 23 », le rapporteur est saisi par l'ampleur et la gravité des manquements qui ont été constatés. Qui plus est, les défaillances dont a fait preuve le système de régulation de l'audiovisuel relèvent bien moins de règles inadaptées – nonobstant les améliorations proposées dans les développements qui précèdent – que d'un mésusage certain des pouvoirs d'ores et déjà confiés au régulateur.

Il apparaît clairement aujourd'hui que toute cette affaire aurait pu ne pas voir le jour si – indépendamment des visées de M. Pascal Houzelot et des actes qu'il a accomplis en propre – les actions et décisions des membres du collège avaient été gouvernées plus fermement par le sens de l'intérêt public.

Le CSA dispose d'un « code de déontologie applicable aux membres du conseil » approuvé par une délibération du 4 février 2003 et publié au *Journal officiel* du 23 février 2003. Une révision de ce code est en cours, en vue de prendre en compte les évolutions législatives intervenues entretemps. Il conviendrait que **cette révision prenne également en compte les exigences accrues des citoyens au regard de la probité et de la morale publiques**, afin que le code nouveau soit bien adapté à son temps. Quelques sujets précis ont d'ores et déjà été identifiés, comme la prévention et la « gestion » des conflits d'intérêt en lien avec – *a minima* – une exigence de déport lors des décisions concernées. La question se pose aussi des mécanismes qui permettraient de mieux réprimer les manquements aux règles de déontologie.

Suivant en cela l'un des témoins auditionnés par la commission d'enquête, le rapporteur doit néanmoins convenir que même le meilleur code de déontologie n'aura son plein effet que s'il est porté par des individus dont le caractère personnel les met à l'abri des tentations et passions du pouvoir : tentation politique, tentation financière, passion de l'ego. Le Parlement devra, lui aussi, jouer pleinement son rôle et assumer ses responsabilités avec la plus extrême exigence lors du processus de nomination des prochains membres du collège.

<p>Proposition n° 9 Poser dans la loi les grandes lignes des obligations déontologiques des membres du CSA et intégrer dans le rapport annuel du CSA l'obligation de rendre compte de l'application des règles de déontologie qui leur sont applicables.</p>
--

CHRONOLOGIE

- 5 mars 2007** Promulgation de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur prévoyant :
- la fin, au plus tard le 30 novembre 2011, de la diffusion analogique ;
 - l’attribution d’un « canal compensatoire » aux opérateurs concernés (TF1, Canal +, M6).
- 20 mai 2011** Commande par le Premier ministre à M. Michel Boyon d’un rapport sur l’avenir de la TNT.
- 1^{er} août 2011** Notification à la Commission européenne d’un projet d’arrêté instaurant la norme de diffusion DVB-T2 pour les autorisations à venir.
- 8 septembre 2011** Annonce de l’acquisition de 60 % du capital de Direct 8 et Direct Star, du groupe Bolloré, par le Groupe Canal +. À l’occasion de cet achat, Direct 8 et Direct Star sont valorisées 465 millions d’euros pour 100 % du capital. La participation majoritaire de 60 % acquise par Canal + est évaluée à 280 millions d’euros environ. L’opération n’est pas payée en *cash*, mais en actions Vivendi, maison mère de Canal +.
- 12 septembre 2011** Remise au Premier ministre du rapport de M. Michel Boyon sur l’avenir de la TNT, qui plaide pour l’adoption rapide de la norme DVB-T2.
- 11 octobre 2011** Réunion interministérielle sur l’avenir de la TNT présidée par le Premier ministre, en présence de quatre ministres et de M. Michel Boyon. Trois décisions sont arrêtées :
- un projet de loi sera déposé dans les deux mois pour abroger le dispositif des « canaux compensatoires » ;
 - la norme technique de diffusion de la TNT ne sera pas modifiée et « Dès lors, le CSA sera en mesure de décider rapidement le lancement d’appels à candidatures qui permettra de diffuser 6 chaînes supplémentaires en haute définition. » ;
 - l’évolution de la norme de diffusion est renvoyée à plus tard.

- 18 octobre 2011** Décision du CSA n° 2011-999 portant appel aux candidatures pour l'édition de six services de télévision à vocation nationale diffusés par voie hertzienne terrestre en haute définition.
- 25 janvier 2012** Décision du CSA n° 2012-03 déclarant recevables trente-quatre candidats dans le cadre de l'appel aux candidatures pour l'édition de services de télévision à vocation nationale diffusés par voie hertzienne terrestre en haute définition.
- 17 février 2012** Conférence mondiale des radiocommunications (CMR-12) : autorisation d'utilisation de la bande des 700 MHz pour le développement du haut débit mobile.
- 6 mars 2012** M. Bastien Millot, président du directoire d'UrbTV, fait part au CSA du retrait du projet UrbTV et du soutien de ses auteurs au projet TVous la Télédiversité, porté par la SAS Diversité TV France.
- 8 mars 2012** Audition publique de Diversité TV France par le CSA pour le projet TVous la Télédiversité.
- 27 mars 2012** Sélection par le CSA de six projets à l'issue de l'appel à candidatures, dont TVous la Télédiversité.
- 3 juillet 2012** Décision du CSA n° 2012-474 autorisant Diversité TV France à utiliser une ressource radioélectrique pour l'exploitation d'un service de télévision à caractère national diffusé en clair par voie hertzienne terrestre en haute définition ; une convention est conclue le même jour entre le CSA et la société éditrice, par laquelle celle-ci s'engage à ne pas modifier son contrôle direct pendant une durée de deux ans et demi (soit jusqu'au 3 janvier 2015).
- 9 juillet 2012** M. Pascal Houzelot, associé unique de Diversité TV France, décide d'ouvrir son tour de table en procédant à une augmentation de capital social. Celui-ci sera porté de 10 000 à 11 765 euros par émission de 1 765 actions nouvelles de 1 euro chacune en valeur nominale, assorties d'une prime d'émission de 2 831,86 euros par action.
- 10 octobre 2012** Réalisation de l'augmentation de capital décidée le 9 juillet, au profit de la société NJJ Presse, M. Henri Biard, la société Casino Guichard-Perrachon, la société Impala, la société Ufipar, la société Orefa et la société Lucide Media, ces sept nouveaux actionnaires prenant 15 % du nouveau capital social de Diversité TV France ; modification des

statuts de la société, notamment pour créer un comité de surveillance.

RÉPARTITION DU CAPITAL DE DIVERSITÉ TV FRANCE APRÈS LE 10 OCTOBRE 2012

	Actions	% capital
M. Pascal Houzelot	10 000	85 %
NJJ Presse	353	3 %
Henri Biard	353	3 %
Casino Guichard Perrachon	353	3 %
Ufipar	353	3 %
Impala	177	1,5 %
Orefa	106	0,9 %
Lucide Media	70	0,6 %
Total	11 765	100 %

- 8 novembre 2012** Décision du CSA n° 2012-767 modifiant la décision n° 2012-474 du 3 juillet 2012 et autorisant la modification de la dénomination du service ; délibération du CSA approuvant le projet d'avenant n° 1 à la convention du 3 juillet 2012, relatif à la nouvelle dénomination du service (« Numéro 23 » au lieu de : « TVous la Télédiversité ») et signature de cet avenant.
- 20 novembre 2012** Diversité TV France informe le CSA de l'augmentation du capital social réalisée le 10 octobre 2012 et de l'entrée de nouveaux actionnaires.
- 12 décembre 2012** Début de la diffusion des six nouvelles chaînes.
- 27 décembre 2012** Immatriculation au registre du commerce et des sociétés de la SAS PHO Holding dont M. Pascal Houzelot est l'associé unique et dont le capital social est de 10 000 euros, correspondant à 10 000 actions de 1 euro en valeur nominale.
- 15 janvier 2013** M. Pascal Houzelot, associé unique de PHO Holding, décide de faire apport à cette société des 10 000 actions qu'il détient dans Diversité TV France.
- 6 février 2013** M. Pascal Houzelot, associé unique de PHO Holding, décide d'augmenter le capital social de cette société, qui passe à 28 060 000 euros, divisé en 28 060 000 actions de un euro en valeur nominale, intégralement souscrites et libérées par M. Houzelot par l'apport des 10 000 actions qu'il détient dans Diversité TV France ; transmission des

actions de Diversité TV France détenues par M. Houzelot à la société PHO Holding, sans information du CSA.

- 18 mars 2013** Diversité TV France transmet au CSA le procès-verbal de l'assemblée générale du 9 juillet 2012 relatif à l'augmentation du capital.
- 14 mai 2013** Délibération du CSA approuvant le projet d'avenant n° 2 à la convention du 3 juillet 2012, relatif à l'augmentation et à la répartition du capital de Diversité TV France réalisée le 10 octobre 2012.
- 22 mai 2013** Première réunion entre M. Pascal Houzelot et la société UTH Russia Limited (ci-après UTH).
- 6 juin 2013** Signature de l'avenant n° 2 à la convention du 3 juillet 2012.
- 24 juillet 2013** Signature du *term sheet* arrêtant les grandes lignes de l'accord entre UTH et PHO Holding.
- 21 octobre 2013** Entrée d'UTH au capital de Diversité TV France :
- augmentation de capital de Diversité TV France afin de le porter de 11 765 à 13 841 euros, par émission de 2 076 actions nouvelles d'un euro chacune en valeur nominale assortie d'une prime d'émission de 4 815,95 euros par action, soit un montant total de 9 999 988,20 euros ;
 - souscription par UTH de l'intégralité de cette augmentation de capital, représentant 15 % du nouveau capital social ;
 - signature d'un pacte d'actionnaires entre PHO Holding et UTH ;
 - modification des statuts de Diversité TV France, notamment de la composition et des pouvoirs du comité de surveillance.

RÉPARTITION DU CAPITAL DE DIVERSITÉ TV FRANCE APRÈS LE 21 OCTOBRE 2013

	Actions	% capital
PHO Holding	10 000	72,25 %
UTH Russia Limited	2 076	15,00 %
NJJ Presse	353	2,55 %
Henri Biard	353	2,55 %
Casino Guichard Perrachon	353	2,55 %
Uffipar	353	2,55 %
Impala	177	1,28 %
Orefa	106	0,77 %
Lucide Media	70	0,51 %
Total	13 841	100 %

- 18 décembre 2013** Délibération du CSA approuvant le projet d’avenant n° 3 à la convention du 3 juillet 2012, relatif aux « données associées », c’est-à-dire aux données qui sont destinées à enrichir et à compléter le programme principal du service de télévision, au sens de l’article 2 de la loi du 30 septembre 1986.
- 17 janvier 2014** Signature de l’avenant n° 3.
- 21 janvier 2014** Courrier de Diversité TV France informant le CSA de l’augmentation de capital du 21 octobre 2013 ainsi que de la souscription par la société UTH de l’intégralité de cette augmentation de capital ; le CSA apprend à cette occasion la substitution de PHO Holding à M. Pascal Houzelot dans l’actionnariat de Diversité TV France.
- 3 mars 2014** Demande par le CSA de diverses pièces : statuts actualisés de Diversité TV France, extrait *K bis* à jour de la même société, statuts et composition du capital social de PHO Holding, composition du capital social et présentation des activités de la société UTH.
- 10 avril 2014** Nomination au conseil de surveillance de Diversité TV France de MM. Nicolas Brunel, Pascal Houzelot, Julien Vin-Harmony et Andrey Dimitrov.
- 13 mai 2014** Émission par PHO Holding d’un emprunt obligataire :
1. approbation de divers actes par l’assemblée générale extraordinaire de Diversité TV France : contrat d’investissement, nantissement de titres, nantissement de créances, prêt d’associés de 9 000 000 millions d’euros, amendement au pacte d’associés en date du 13 mai 2014

auquel il est fait référence dans le PV de l'assemblée générale extraordinaire du 13 mai 2014, modifications statutaires ;

2. approbation par l'associé unique de PHO Holding des points suivants :

– conditions et termes d'un projet d'émission d'un emprunt obligataire d'un montant total maximum de 14 000 000 d'euros par voie d'émission d'un nombre maximal de 14 000 000 obligations à bons de souscription d'actions (OBSA) à émettre pour un prix unitaire égal à un euro, divisée en deux tranches, une première tranche composée de 9 000 000 OBSA et une seconde de 5 000 000 OBSA ; suppression, pour la première tranche, du droit préférentiel de souscription de l'associé unique au profit des sociétés NJJ Presse, Ufipar, M Conseil en communication et Qatar Investment and Projects Development Holding WLL (QIPCO) ; délégation de compétence au président de la société à effet d'émettre les OBSA ; 9 millions d'euros sont effectivement souscrits par les sociétés NJJ Presse (1,5 M€), Ufipar (1,5 M€), M Conseil en communication (1 M€) et QIPCO (5 M€).

– projet de contrat d'investissement, sûretés ;

– modification des statuts de PHO Holding, création d'un conseil de surveillance et détermination des décisions qui ne peuvent être prises qu'avec le vote positif de la société QIPCO.

6 décembre 2014

La banque Rothschild & Cie finalise une plaquette présentant un plan d'affaires établi par Numéro 23 pour la période 2014-2020, qui « *repose sur un modèle d'adossement [de la chaîne] à un groupe audiovisuel* » et qui présente Numéro 23 comme « *bénéficiant d'une convention mini-généraliste et d'obligations peu contraignantes* » et de « *positionnement flexible* ».

3 janvier 2015

Expiration de l'engagement prévu par la convention du 3 juillet 2012 (article 5-2 : modification du contrôle de la société titulaire) de ne pas modifier le contrôle direct de la société pendant une durée de deux ans et demi.

9 avril 2015

Saisine du CSA du projet d'acquisition de Diversité TV France par NextRadioTV pour un montant de 88,3 millions d'euros.

- 24 avril 2015** Lancement par le CSA d'une étude d'impact sur le projet d'acquisition de Diversité TV France par NextRadioTV.
- 7 mai 2015** Signature par NextRadioTV et Diversité TV France d'un protocole formalisant leur accord sur une prise de contrôle de la seconde par le premier.
- 16 juin 2015** Diversité TV France communique au CSA divers documents, dont le pacte d'actionnaires entre PHO Holding et UTH.
- 19 juin 2015** Saisine du rapporteur indépendant par le directeur général du CSA.
- 24 juin 2015** Décision du CSA n° 2015-260 mettant en demeure Diversité TV France de se conformer à son obligation relative à l'origine de sa programmation cinématographique étrangère prévue à l'article 3-1-1 de la convention du 3 juillet 2012 ;
- Décision du CSA n° 2015-261 mettant en demeure Diversité TV France de se conformer à ses obligations de diffusion d'œuvres cinématographiques telles que fixées par les articles 7 et 8 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990.
- 9 juillet 2015** Dépôt du premier rapport du rapporteur indépendant.
- 16 septembre 2015** Dépôt du rapport complémentaire du rapporteur indépendant.
- 13 octobre 2015** Audition publique de Diversité TV France par le CSA.
- 14 octobre 2015** Décision du CSA n° 2015-367 portant sanction à l'encontre de la société Diversité TV France ; cette décision abroge la décision n° 2012-474 et le CSA retire donc à Diversité TV France l'autorisation d'émettre le service Numéro 23, avec effet au 30 juin 2016 ;
- Décision du CSA n° 2015-368 relative à la demande d'agrément de la modification du contrôle de la société Diversité TV France : le CSA décide qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'agrément du projet de prise de contrôle de Diversité TV France par NextRadioTV, au vu de la sanction prononcée par ailleurs dans la décision n° 2015-367.
- 3 novembre 2015** Lettre de TF1 Publicité à Diversité TV France demandant à « *renégocier les conditions financières de notre contrat*

du 3 juillet 2012 et, plus particulièrement, le niveau du minimum garanti annuel prévu pour 2016, qui n'est plus adapté à la situation actuelle ».

- 18 novembre 2015** Dépôt par Diversité TV France devant le CSA d'un recours gracieux contre la décision de sanction, avec modification du pacte d'actionnaires et renonciation par NextRadioTV et PHO Holding aux termes du protocole du 7 mai 2015.
- 9 décembre 2015** Rejet du recours gracieux par le CSA.
- 30 mars 2016** Annulation par le Conseil d'État de la décision du CSA n° 2015-367.
- 1^{er} avril 2016** Protocole d'accord entre NextradioTV et PHO Holding, avec effet au 7 avril :
- PHO Holding achète l'intégralité des parts des actionnaires minoritaires de Diversité TV France, qui sortent donc définitivement de la société éditrice du service « Numéro 23 » ; de ce fait, PHO Holding détient 100 % du capital de Diversité TV France ;
 - NextRadioTV entre au capital de PHO Holding à hauteur de 39 % par achat d'actions existantes à M. Pascal Houzelot (10,66 %) et par souscription à une augmentation de capital réservée (28,33 %) ; NextradioTV achète également les 9 millions de bons de souscription d'actions émis lors de l'emprunt obligataire du 13 mai 2014 ; l'exercice de ces bons – subordonné à des conditions précisément définies – est susceptible de donner à NextradioTV environ 3 % supplémentaires du capital de PHO Holding ; NextRadioTV obtient de 33 % des droits de vote au comité de surveillance de PHO Holding ;
 - M. Pascal Houzelot transfère à la société Mosca Conseil, dont il détient 98 % des actions et des droits de vote, les 61 % de PHO Holding qu'il détient encore ;
 - remboursement de l'emprunt obligataire émis le 13 mai 2014 par PHO Holding. Pour ce faire, Diversité TV France émet 9 974 959 obligations non convertibles de un euro en valeur nominale, qui sont souscrites en intégralité par NextRadioTV.
 - ultérieurement, l'exercice éventuel de promesses réciproques d'achat et de vente pourrait conduire, à

compter du 1^{er} juillet 2017, soit à la prise de contrôle majoritaire de PHO Holding par NextRadioTV, soit au retrait de NextRadioTV du capital de PHO Holding.

6 juillet 2016

Approbation par le CSA de l'avenant n° 4 à la convention du 3 juillet 2012, qui formalise les modifications capitalistiques résultant du protocole du 1^{er} avril 2016.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1	Rénover le régime de la taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle afin de réduire les possibilités d'optimisation fiscale, notamment en élargissant l'assiette de la taxe et en adaptant la « franchise » à l'importance de l'opération financière.
Proposition n° 2	Limiter l'office du Conseil d'État chargé de se prononcer sur les recours contre les décisions du CSA à celui de l'excès de pouvoir.
Proposition n° 3	Modifier et moderniser les dispositions anti-concentration de la loi du 30 septembre 1986 afin de contrôler la croissance externe de groupes réunissant télévisions, radios, organes de presse écrite et fournisseurs d'accès, au-delà des mécanismes prévus lors de la délivrance des autorisations d'émettre des services audiovisuels.
Proposition n° 4	Prévoir la remise au Parlement d'un rapport spécial du CSA sur l'exécution de sa convention par le titulaire d'une autorisation d'émettre au moment de la publication par le CSA de sa décision motivée sur le recours à la procédure de reconduction hors appel aux candidatures.
Proposition n° 5	Rétablir la publication des rapports publics annuels consacrés à chaque chaîne de la TNT nationale.
Proposition n° 6	Réviser les conditions dans lesquelles une modification du contrôle d'une société titulaire d'une autorisation d'émettre peut être agréée, en prévoyant notamment à l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 : <ul style="list-style-type: none">– que l'examen de la demande doit s'accompagner d'une vérification du respect des engagements de l'éditeur depuis la délivrance ou le renouvellement de l'autorisation ;– que l'échec du modèle économique n'est pas en soi un motif justifiant une modification rapide du contrôle ;– que la personne qui serait amenée à contrôler la société titulaire doit prouver les qualités techniques et la solidité financière nécessaires à la pérennité et au développement du service.

Proposition n° 7	Modifier l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 afin de prévoir explicitement que le CSA puisse assortir son agrément du changement de contrôle d'un renforcement des exigences de la convention, en considération de l'identité et des capacités du repreneur.
Proposition n° 8	<p>Obliger le CSA à rendre compte précisément dans son rapport annuel de la manière dont il applique les missions que le législateur lui a confiées et à fournir, en particulier, un état des avenants apportés aux conventions et de leur justification.</p> <p>Renforcer le contrôle parlementaire sur la manière dont le CSA fait respecter aux opérateurs leurs obligations et sur l'usage qu'il fait de son pouvoir de sanction.</p>
Proposition n° 9	Poser dans la loi les grandes lignes des obligations déontologiques des membres du CSA et intégrer dans le rapport annuel du CSA l'obligation de rendre compte de l'application des règles de déontologie qui leur sont applicables.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Au cours de sa réunion du jeudi 8 décembre 2016, la commission d'enquête a procédé à l'examen du rapport.

M. le président Christian Kert. Chers collègues, nous sommes réunis pour examiner le rapport de notre collègue Marcel Rogemont.

Je vous rappelle que le mandat de la commission d'enquête portait sur trois séries de faits : 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 par le régulateur pour vérifier le respect des engagements qu'elle a souscrits ; les conditions dans lesquelles ont évolué l'actionnariat et le contrôle de la chaîne.

Notre commission a travaillé six mois au cours desquels elle a procédé à quarante auditions couvrant un maximum d'acteurs du dossier. Elle a ainsi sollicité les mandataires de la chaîne Numéro 23, des investisseurs putatifs ou avérés au capital de la société éditrice, des membres du Gouvernement, des cabinets ministériels et de l'administration chargés de l'audiovisuel au moment des faits ainsi que les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ayant eu la responsabilité de sélectionner la candidature de Numéro 23 puis de contrôler son évolution capitalistique et le respect de ses obligations éditoriales.

Le rapporteur a également contacté par courrier tous les concurrents à l'appel à candidatures, en leur demandant de faire valoir leurs observations et il a sollicité l'expertise de la direction générale des finances publiques.

Les auditions ont d'abord été conduites à huis clos, pendant le mois de juillet, puis, à la demande du rapporteur, il a été décidé d'appliquer aux suivantes le régime du secret, plus protecteur pour les témoins. L'objectif était de libérer au maximum la parole de ces derniers, afin que les éléments communiqués à la commission soient les plus éclairants possibles, ce qui ne veut pas dire qu'ils aient tous été véridiques – le rapporteur fera état de son sentiment sur ce sujet.

Je suppose que, afin de traiter tous les témoins sur un pied d'égalité, indépendamment des hasards du calendrier, personne ne verra d'obstacle à ce qu'aucun des comptes rendus d'audition ne soit publié, les auditions à huis clos rejoignant *a posteriori* le régime du secret appliqué à celles qui ont suivi. C'est d'ailleurs le parti qu'a pris le rapporteur, ce qui l'a conduit à ne pas faire de

citation nominative, à deux exceptions près : M. Buisson et Mme Amaury, me semble-t-il.

Avant de donner la parole à notre rapporteur pour nous exposer les conclusions du rapport, je vous précise, chers collègues, que les exemplaires que vous avez entre les mains devront être restitués au secrétariat de la commission d'enquête à la fin de la réunion, car la publication interviendra seulement mercredi prochain, 14 décembre.

M. Marcel Rogemont, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, je ferai trois remarques préalables.

Premièrement, les pouvoirs d'une commission d'enquête sont limités : ce n'est ni un parquet, ni un juge d'instruction. Mais cela ne m'a pas empêché de réunir de très nombreux éléments probants, bien documentés.

Deuxièmement, force a été pour nous de constater que certaines personnes auditionnées ont menti, alors même qu'elles avaient prêté le serment de dire la vérité.

Troisièmement, je suis convaincu que si nous avions disposé de davantage de temps, nous aurions pu aller beaucoup plus loin dans nos analyses, notamment en auditionnant à nouveau certaines personnes et en croisant leurs déclarations.

La lecture du rapport vous aura montré qu'il n'épargne personne, et pour ce qui est du régulateur, pas moins le CSA dans sa composition de 2011-2012 que dans celle de 2015.

Il comporte quatre parties principales : le contexte du lancement de l'appel à candidatures ; l'appel lui-même et le processus de sélection ; le conventionnement et le contrôle des engagements de Numéro 23 ; la procédure de sanction. Il s'achève sur des développements relatifs à l'action du législateur

Rappelons d'abord le contexte dans lequel prend place le lancement par le CSA d'un appel à candidatures en 2011.

Alors que des chaînes « bonus » doivent être attribuées à plusieurs groupes en « compensation » de l'arrêt de la diffusion analogique, TF1 et M6 veulent prévenir l'entrée de Canal Plus dans le champ de la télévision gratuite. Le Gouvernement fait sienne cette démarche et avance une nouvelle norme de diffusion, DVB-T2, que très peu de téléviseurs supportent. L'idée, en déployant cette norme sur les deux multiplex R7 et R8, est de retarder de cinq à dix ans la réception effective d'éventuelles nouvelles chaînes de la TNT gratuite par un large public afin de différer l'accroissement de la pression concurrentielle sur les acteurs déjà présents dans la TNT gratuite – dont ne fait pas partie Canal Plus.

En mai 2011, le Gouvernement commande un rapport sur l'avenir de la TNT au président du CSA, M. Michel Boyon – ce qui pose déjà problème :

pourquoi confier ce rapport au seul président du CSA alors que c'est au CSA dans son entier que la question aurait pu être posée ? À l'été 2011, le Gouvernement notifie à l'Union européenne un projet d'arrêté instaurant la norme DVB-T2.

Le 8 septembre 2011, l'acquisition des chaînes D8 et D17 par Canal Plus bouleverse le paysage audiovisuel. Lorsque, cinq jours plus tard, M. Boyon remet son rapport au Premier ministre, la norme DVB-T2 tombe à l'eau. La preuve en est que, le 11 octobre, une réunion interministérielle a lieu, à laquelle, curieusement, M. Boyon participe. Il est décidé de supprimer les chaînes « bonus », de conserver la norme DVB-T existante et de procéder rapidement à un appel à candidatures pour l'édition de six nouveaux services de télévision. Cet appel est lancé par le CSA dès le 18 octobre.

Ces délais serrés pèsent sur le temps dont disposent les candidats, notamment les nouveaux entrants, pour élaborer leur projet, et l'on pouvait donc s'attendre à ce que ceux-ci proposent des projets moins robustes que ceux des grands groupes.

En outre, au lieu de lancer une consultation publique, comme la loi le prévoit, le CSA s'appuie sur une consultation faite en 2009, dans un contexte totalement différent.

Comment ont été ensuite sélectionnés les dossiers ? Les informations que j'ai recueillies révèlent de nombreuses anomalies.

Les auditions des acteurs de l'époque ont montré que le choix effectué a été fondé avant tout sur la volonté de « servir tout le monde », autrement dit d'attribuer une chaîne à chacun des quatre groupes existants, TF1, M6, NextRadioTV et NRJ. Il a même été demandé aux responsables de ces groupes de classer leurs projets selon leur ordre de préférence, ce qui est pour le moins surprenant car le CSA aurait dû lui-même procéder à ce classement au regard de l'intérêt des téléspectateurs ; au lieu de quoi c'est l'intérêt des grands groupes qui a prévalu. C'est un élément qu'il me paraît important de souligner.

Pour ce qui concerne la chaîne sportive, on peut s'étonner également du fait qu'après la rencontre entre Mme Amaury et le Président de la République, M. Sarkozy, l'idée ait germé que le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) donne un avis sur les deux projets concurrents, RMC Sport et L'Équipe HD, et se voie en quelque sorte déléguer par le CSA le pouvoir de choisir entre les deux.

Dans cette même période, un membre du CSA a demandé à M. Yassine Belattar, qui défendait le projet UrbTV, de se rapprocher de TVous La Télédiversité. Il lui aurait dit : « Vous avez la meilleure offre sur le plan éditorial, Houzelot le tour de table le plus solide financièrement. Il faut vous entendre. » Il n'appartenait pas au CSA, dans cette phase de la procédure, d'intervenir de cette manière. De ces propos, on peut d'ailleurs déduire que le

CSA considérait que la ligne éditoriale du projet de M. Pascal Houzelot était faible. En tout état de cause, cette intervention est totalement inadmissible.

L'exécutif s'est beaucoup intéressé à la décision du CSA – je ne dis pas qu'il soit intervenu auprès de cette autorité. Nous disposons à ce sujet d'échanges de courriels très précis, et personne ne peut arguer du fait qu'ils auraient eu vocation à éloigner un solliciteur : si c'est bien le but recherché, le meilleur moyen est de ne pas recevoir ce solliciteur et de ne pas l'inviter à rencontrer un membre du cabinet du président de la République.

Je note qu'à la suite des recours que le groupe Fiducial – candidat non sélectionné le 27 mars – avait déposés à l'été 2012 à l'encontre des six autorisations accordées, trois d'entre elles semblaient devoir être annulées par le Conseil d'État. Au titre des curiosités procédurales, il a été confirmé à la commission d'enquête que le président du CSA a décidé d'intervenir comme « juge de paix » auprès de plusieurs acteurs du secteur, alors que ce n'est pas forcément son rôle. Il a fait en sorte qu'un arrangement soit conclu pour que plusieurs recours soient retirés : d'une part les recours de Fiducial ; d'autre part le recours dont Sud Radio, propriété de Fiducial, faisait l'objet.

J'en viens au choix de Numéro 23 à proprement parler. Comment le CSA a-t-il pu retenir une ligne éditoriale mettant en avant la diversité comme se proposait de le faire le projet TVous la Télédiversité, futur Numéro 23 ? La question se pose bel et bien.

D'une part, le CSA connaissait le précédent de France Ô, chaîne dédiée à la diversité qui a été sévèrement critiquée – par le CSA, mais pas seulement –, notamment au motif que la représentation de la diversité n'est pas une ligne éditoriale mais une façon de faire de la télévision.

D'autre part, M. Houzelot avait déjà montré son incapacité à respecter ses engagements, alors que l'expérience du candidat est l'un des critères légaux que le CSA doit appliquer lorsqu'il attribue une fréquence. Je note d'ailleurs que des membres du CSA ont qualifié M. Houzelot de « grand professionnel de l'audiovisuel », alors que nombre de personnes l'ont présenté comme un lobbyiste habile. En 2004, il a lancé la chaîne Pink TV, présentée comme « *plus particulièrement destinée à un public homosexuel et donnant une large place à la vie culturelle* », puis il l'a transformée en chaîne pornographique et a fini par créer une société aux Pays-Bas car les conventions successives passées avec le CSA – bien qu'allégées au fil du temps – étaient encore trop contraignantes pour lui.

Par ailleurs, il est pour le moins surprenant que le CSA ait pu considérer que le tour de table de M. Houzelot était « en or massif » et garantissait la solidité du projet alors que Pink TV disposait d'un actionnariat solide qui n'avait pas empêché la déconfiture de la chaîne. En retenant la candidature de TVous La Télédiversité, sœur jumelle de Pink TV, le CSA a donc pris une responsabilité très lourde.

De toute façon, les parrains du projet, de droite, de gauche, du centre, qui s'activaient pour défendre cette candidature ne montraient que trop bien que M. Houzelot était avant tout un habile lobbyiste.

Autre élément totalement anormal : le projet de partenariat avec France 24, chaîne du service public. Le dossier de candidature annonçait en effet un partenariat avec une « chaîne d'information internationale francophone ». Interrogé lors de son audition sur l'identité de cette chaîne, M. Houzelot a révélé qu'il était en discussion avec France 24. Le projet d'association était léonin : apport gratuit de programmes par France 24, de six heures à neuf heures trente ; prise en charge des coûts de diffusion correspondants ; recettes de publicité versées pour moitié à TVous La Télédiversité. Surtout, comment une chaîne privée candidate à une fréquence a-t-elle pu se prévaloir d'un rapprochement avec une chaîne du service public ? On ne peut pas penser une seule seconde que France 24 se soit engagée de la sorte sans accord politique préalable !

Entre la sélection des candidats, le 27 mars 2012, et la décision de leur attribuer une autorisation d'émettre, le 3 juillet suivant, une période de trois mois s'est écoulée pendant laquelle le CSA et TVous La Télédiversité ont négocié une convention. La comparaison entre le projet initial et le résultat final met en évidence les renoncements successifs du CSA. Il aurait pourtant pu se montrer particulièrement exigeant, M. Houzelot étant connu comme le loup blanc dans la maison. D'ailleurs, un membre du CSA nous a révélé que juste après sa nomination, il pensait que M. Houzelot travaillait pour le CSA, tant il était souvent présent dans les locaux. Le président actuel aurait même dû lui demander d'espacer ses visites... En ce qui concerne le contenu de la convention, les éléments dont je dispose montrent que le processus de négociation a été dévoyé.

Le choix d'introduire dans les conventions une durée minimale d'exploitation – deux ans et demi – avant que puisse être vendue une société titulaire d'une autorisation soulève également de multiples interrogations. Le CSA savait depuis longtemps que la question de la spéculation sur les fréquences était pendante, et il aurait pu appeler le Gouvernement à légiférer sur ce sujet. En outre, cette question ne se posait vraiment que pour les nouveaux entrants, L'Équipe HD et TVous La Télédiversité.

Par la suite, le CSA a exercé un contrôle pour le moins surprenant sur le respect par Numéro 23 des obligations fixées par une convention assurément très souple. Il s'appuyait en fait essentiellement sur les bilans établis par la chaîne...

À ce titre, je ne résiste pas au plaisir de vous citer des extraits du bilan dressé par Numéro 23 pour l'année 2013. À la rubrique « Parités des genres et représentation de la femme », on peut lire une émouvante profession de foi : *« Numéro 23 entend briser les idées préconçues par une programmation qui met à l'honneur les femmes là où on ne les attend pas. Ainsi, le documentaire du réel inédit L.A. Ink suit Kat Von D, une artiste tatoueuse qui quitte le salon de Miami pour ouvrir le sien à Los Angeles. Le tatouage étant généralement considéré*

comme le terrain des hommes, elle démontre d'une main de maître que cette idée est fausse, comme le prouve le succès de son salon. »

Continuons avec la rubrique « Conditions physiques et handicap », qui ouvre des horizons insoupçonnés quant à la pratique du tatouage : *« Si la différence physique subie, liée principalement au handicap, est au cœur des thématiques développées par Numéro 23 au sein de sa grille de programmes, la chaîne ne s'interdit pas d'explorer d'autres aspects du rapport à la différence physique lorsqu'elle n'est pas subie mais issue d'un choix délibéré. C'est le cas des pratiques liées aux tatouages par lesquelles, au-delà de l'aspect purement graphique, les personnes tatouées qui sont suivies dans les programmes Miami Ink et L.A. Ink souhaitent révéler un aspect intime de leur personnalité. »*

Enfin, dans la catégorie « Diversité des origines sociales et culturelles », le bilan 2014 présenté par Numéro 23 fait carrément preuve de lyrisme : *« Le talent show Ink Master : le meilleur tatoueur met en valeur les forces créatives issues du melting pot américain. C'est le cas avec le membre du jury Chris Nunez, d'origine cubaine et artiste tatoueur reconnu. À travers les épreuves du tatouage, toutes les inspirations culturelles sont traversées, des légendes gitanes au design japonais, en passant par des films de divertissement ancrés dans l'imaginaire populaire. »*

Je vous invite à examiner le tableau de la page 52 du rapport qui met en regard le bilan établi par Numéro 23 et le bilan établi par le CSA, qui en est quasiment un copié-collé.

Je rappelle que nous avons, dès le lancement de la chaîne, avec Martine Martinel et d'autres collègues, fait part de notre étonnement devant sa ligne éditoriale.

Plusieurs éléments établissent la volonté de vendre la chaîne dans un très court délai.

Soulignons d'abord que le contrat conclu le 1^{er} juillet 2012 – avant même que ne soit signée la convention avec le CSA – entre la chaîne et son directeur général comprenait un mécanisme de bonus en cas de cession de la société. Pour une chaîne censément appelée à se développer sur le long terme, n'aurait-on pas plutôt imaginé un bonus lié aux résultats ?

Autre élément significatif : le changement de nom qui intervient dès le mois d'octobre 2012, avant même le début des émissions. « TVous La Télédiversité » devient « Numéro 23 », ce qui gomme la thématique de la diversité, qui n'apparaît plus comme étant au cœur du projet de la chaîne.

Je vous renvoie au rapport pour le détail des évolutions capitalistiques de Diversité TV France, dont certaines sont pour le moins étonnantes. J'évoquerai seulement le pacte avec l'actionnaire russe UTH, négocié dès 2013. On peut s'étonner que Numéro 23 ait dû faire entrer cet actionnaire à son capital alors que son tour de table était censément « en or massif ». Pour se justifier, ses

mandataires ont mis en avant le fait qu'ils pouvaient trouver auprès d'UTH de quoi satisfaire leur besoin de nouveaux programmes ; or la grille n'a pas beaucoup changé après la signature de ce pacte, dont l'élément saillant était une cession de la chaîne prévue quatorze mois plus tard !

Ajoutons à cela qu'un mandat de vente a été donné à une banque d'affaires à la fin de l'année 2014. Autrement dit, l'idée de vente s'est concrétisée avant même l'expiration du délai de deux ans et demi.

Dans ces conditions, on ne peut que s'étonner du manque de diligence dont le CSA a fait preuve dans le suivi des évolutions capitalistiques de Numéro 23, notamment pour obtenir communication du pacte d'actionnaires avec UTH.

La décision de retrait de l'autorisation d'émettre a, elle aussi, de quoi surprendre.

Le CSA aurait pu choisir d'engager la procédure de sanction sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986, qui prévoit que l'autorisation peut être retirée « *en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement.* ». Or il a choisi d'invoquer la fraude à l'obtention de l'autorisation d'émettre, élément difficilement démontrable.

Il a aussi ouvert explicitement la porte à un recours gracieux, possibilité dont s'est très vite emparé M. Houzelot ; mais celui-ci s'est vu opposer un rejet mal motivé.

L'annulation de la sanction par le Conseil d'État était donc tout à fait logique.

Je vais maintenant vous livrer quelques-unes des conclusions auxquelles j'ai abouti.

Le CSA, volontairement ou non, fonctionne en groupes de travail quasiment indépendants les uns des autres, ce qui ne favorise pas la collégialité. On finirait presque par penser qu'il y a plusieurs CSA, ce qui est préjudiciable à une bonne régulation.

Le CSA, au moins durant la première période étudiée, à savoir 2011-2012, s'est montré beaucoup trop proche de l'exécutif.

Le juge administratif se substitue trop largement au régulateur. Nous devons faire en sorte que sa compétence se limite à l'excès de pouvoir.

Les dispositions de la loi de 1986 relatives à la concentration sont peu opérantes. Par ailleurs, les modalités de contrôle d'une société titulaire d'une autorisation sont parfois subtiles. J'en veux pour preuve le cas d'UTH : il suffit de

placer au-dessus de l'assemblée générale une instance – un conseil de surveillance – qui prenne les décisions avant celle-ci.

Le CSA devrait pouvoir renforcer les exigences posées par une convention en cas de changement de contrôle. Un nouvel entrant bénéficie toujours d'une convention souple, avec des obligations adaptées à sa situation. Il n'est pas normal que cette souplesse perdure lorsqu'une telle chaîne est achetée par un groupe installé, comme NextRadioTV. Il faudrait conditionner l'achat au renforcement des exigences conventionnelles.

Enfin, des dispositions plus contraignantes doivent être prises, soit par le CSA lui-même, soit par le législateur, au sujet de la déontologie des membres du CSA.

Je vous renvoie aux pages 117 et 118 du rapport : vous y trouverez la liste complète des propositions.

En tant que législateur, nous avons surtout subi les événements. Lorsque nous avons créé l'agrément des changements de contrôle ou la taxe sur les « ventes » de fréquences, nous avons procédé dans le désordre et n'avons pas assez bien analysé les situations. Au lieu de nous contenter de réagir, nous aurions dû légiférer de manière plus proactive. En cela, nous avons tous une part de responsabilité.

M. le président Christian Kert. Je dois rappeler que les membres de notre groupe, Les Républicains, avaient fait part de leur réticence devant la création de cette commission d'enquête, réticence qui me paraît justifiée car, à l'issue de nos travaux, je me demande si nous avons vraiment découvert quelque chose d'essentiel.

Si je salue le travail énorme effectué par notre rapporteur, j'ai un reproche majeur à lui adresser : j'estime que la tonalité du rapport est totalement à charge. L'un des administrateurs me disait que le travail avait été mené sans *a priori* ; ce n'est pas l'impression que j'ai. Du reste, cela ne me paraît pas illégitime, puisque c'est M. Rogemont qui est à l'origine de la création de cette commission d'enquête.

Qui plus est, le spécialiste de l'audiovisuel qu'est notre rapporteur semble découvrir que le fonctionnement du monde audiovisuel est très proche de celui des entreprises ! Nous ne pouvons ignorer les réalités économiques de ce secteur ; or on a justement le sentiment qu'elles sont ici ignorées.

Pourquoi les jeux d'influence seraient-ils systématiquement synonymes de connivences et de complaisances ? L'état d'esprit n'est pas celui-là. Il est peut-être condamnable de façon générale ; il l'était hier comme il l'est aujourd'hui. Mais il y a une grande capillarité entre tous les métiers de l'audiovisuel. J'ai pu la voir à l'œuvre pas plus tard qu'avant-hier, lors d'un colloque à la Maison de la Radio, durant lequel trois membres du CSA s'exprimaient devant les membres d'un

syndicat de professionnels de la programmation qui fêtait son dixième anniversaire. Lorsqu'au terme de ce colloque, nous nous sommes retrouvés, nous étions entre gens du monde audiovisuel. Si nous avons été dans une période d'attribution de fréquences, c'est le sujet que tout le monde aurait abordé au cours des conversations. Il ne faut pas confondre influence et connivence ; or dans le rapport, c'est toujours « contestable », « douteux », « complaisant », j'en passe et des meilleures.

J'aimerais maintenant revenir sur quelques points du rapport, qui montrent la difficulté de l'exercice.

Marcel Rogemont, à propos de l'éventuel partenariat entre Numéro 23 et France 24, évoque « *une affaire dans l'affaire* ». Déjà, y a-t-il une « affaire Numéro 23 » ? C'est à démontrer. De plus, la formule est inexacte, puisque ce projet n'a jamais abouti.

Nous avons bien compris que le rapporteur avait légitimement cherché à mettre au jour une capillarité entre l'exécutif, le CSA et les acteurs de l'audiovisuel. Force est de constater qu'il n'est pas parvenu à le faire. Il affirme que M. Buisson aurait dû s'abstenir de recevoir des candidats et de leur envoyer des courriels ; or, on n'est pas forcé de savoir, lors d'un premier entretien, ce qu'un solliciteur vient vous raconter. D'ailleurs, M. Buisson les a vus une première fois et ne les a plus reçus ensuite, se contentant d'un échange de courriels. On ne peut pas lui faire le grief d'avoir voulu exercer une forme d'influence.

Page 26, le rapporteur indique que : « *La commission n'a pas été en mesure de confirmer l'existence de pressions ou d'instructions* » de l'exécutif. Mais il ne dissipe pas entièrement le doute puisque, sur la même page, il écrit : « *La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de telles démarches, en particulier quant à une supposée intervention du Président de la République* ». On est ici dans le domaine du soupçon mais pas dans celui de la preuve.

Les membres de la commission appartenant au groupe Les Républicains auraient aimé donner un *satisfecit* à ce rapport. Nous avons en effet été perturbés par le fait que certaines personnes auditionnées n'aient pas dit la vérité, même sous serment. Pour autant, ce comportement ne saurait nous faire porter un soupçon sur l'ensemble de la profession. Nous déposerons donc une contribution au nom de notre groupe.

Le rapport, à mon sens, aurait pu être aussi efficace sans être autant accusatoire.

Je laisse maintenant la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent intervenir.

M. Georges Fenech. Je remercie le président et le rapporteur pour la qualité du travail accompli. Il n'était pas évident de rassembler autant d'éléments en six mois.

Vous avez estimé, monsieur le président, que le rapporteur avait mené une enquête à charge. Permettez-moi d'apporter une nuance à ce sujet : pour ma part, je ne lui fais pas de procès d'intention et je lui fais crédit d'une totale honnêteté intellectuelle.

Cela dit, ce rapport aura un impact dont nous ne mesurons peut-être pas encore l'importance aujourd'hui. Lorsqu'il sera rendu public, dans cinq jours, qui pourra encore croire à l'indépendance du CSA et à la qualité de son travail ? Le rapport aura, à mon avis, un effet dévastateur pour l'ensemble du monde audiovisuel. Toutefois, l'importance des conséquences ne doit pas nous empêcher de mettre le doigt sur un certain nombre de questions soulevées dans le rapport.

En réalité, rien ne va. Le CSA fonctionne mal, et ses procédures elles-mêmes sont en cause : faut-il un collège unique ou des collèges spécifiques ? Selon le rapporteur, le CSA est presque de connivence avec le pouvoir exécutif, du moins en est-il trop proche. La question des règles de déontologie se pose de manière extrêmement forte. Le CSA est même incapable de motiver correctement ses décisions : lorsqu'il a invoqué le motif de la fraude pour retirer l'autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23, il aurait dû se douter, apparemment, que le Conseil d'État annulerait cette décision. On en vient à se demander à qui on a affaire !

Si l'on admet que la sévérité du rapport à l'égard de l'institution est totalement fondée, quelles conséquences devons-nous en tirer ? Pour ma part, je trouve qu'il y a une disproportion entre le constat accablant qui est fait et les propositions qui sont formulées *in fine*. Après la publication d'un tel rapport, nous n'allons pas pouvoir continuer avec le CSA tel qu'il est comme si de rien n'était. Or, passez-moi l'expression, la montagne va accoucher d'une souris : la réponse essentielle apportée dans ce rapport est que tout va se régler par un contrôle parlementaire. À qui fera-t-on croire qu'un contrôle parlementaire constituera la garantie totale et absolue d'un fonctionnement idéal du CSA à l'avenir ? Rappelons que le Parlement est, qu'on le veuille ou non, un organe politique, soumis aux alternances. Je crains que l'on ne porte le fer contre une institution – la présidence antérieure et la présidence actuelle étant visées l'une et l'autre – sans apporter les réponses nécessaires par nos propositions.

En réalité, nous devons nous poser la question suivante : faut-il un nouveau CSA ? Faut-il légiférer à nouveau ? Je reviens à l'idée que j'avais soumise lorsque nous avons auditionné le président Schrameck, qui avait paru assez convaincu de son bien-fondé : compte tenu de la suspicion généralisée d'influences et d'intérêts divers, ne faudrait-il pas que les membres du CSA prètent serment, à l'image des membres du Conseil d'État ou des magistrats ? À cette occasion, ils s'engageraient à respecter leurs obligations déontologiques, la

violation de celles-ci étant passible de sanctions – sachant qu’il serait toujours possible de rechercher l’existence d’une infraction pénale. Une telle cérémonie de prestation de serment conférerait une solennité supplémentaire à la fonction et permettrait de rappeler ces obligations.

Je suis très inquiet, car la presse va bien évidemment s’emparer de ce rapport. Il soulève de vraies questions et met en lumière certaines pratiques, tout en les jugeant peut-être sévèrement. Mais pouvons-nous nous contenter des neuf propositions qu’il contient ? Pour ma part, je ne suis pas certain qu’elles apportent une véritable réponse – or telle est notre responsabilité – à tous les dysfonctionnements et défaillances, voire davantage, qui ont été révélés dans ce rapport.

Mme Martine Martinel. Je tiens à remercier le président et le rapporteur, et à souligner l’intérêt du travail réalisé. Le président a dénoncé un ton accusateur ; vous avez estimé, monsieur Fenech, que la montagne allait accoucher d’une souris. De mon point de vue, le rapport contient de vraies propositions.

Il est exact, monsieur le président, que le rapport a une tonalité à charge. Mais, quitte à être immodeste, je rappelle que j’avais souligné dès 2012, dans un rapport, l’incongruité qu’avait constituée l’attribution d’une fréquence à la chaîne Numéro 23, au vu des conditions dans lesquelles cette attribution s’était déroulée et, surtout, de la pauvreté, voire de l’inanité, des programmes diffusés par la chaîne – et il ne s’agit nullement de critiquer les goûts de telle ou telle minorité, sexuelle ou autre. Après moi, bien d’autres l’ont soulignée à leur tour, sur tous les bancs. On peut juger que le rapporteur a fait une lecture partielle et partielle, mais la chaîne a tout de même accordé beaucoup d’attention au tatouage, ce qui n’était le signe d’une grande ambition ni en matière de diversité ni en matière de culture.

S’agissant de la capillarité entre le CSA et les acteurs de l’audiovisuel, j’ai moi aussi assisté au colloque organisé par le Syndicat des entreprises de distribution de programmes audiovisuels (SEDPA), monsieur le président. Plusieurs membres du CSA y sont en effet intervenus. Mais participer à une réunion et y évoquer des sujets communs ou avoir des liens dans les milieux économiques n’est pas la même chose que d’avoir des pratiques qui éveillent des soupçons de connivence. Même s’il n’y a pas de preuves, ce rapport alimente les forts doutes que l’on peut avoir concernant les conditions dans lesquelles les fréquences ont été attribuées – je ne dirais pas qu’elles l’ont été de façon malhonnête, car je n’ai pas les moyens de le vérifier. En tout cas, cela remet en cause tout ce que l’on affirmait, tout ce que l’on croyait, sur l’indépendance du CSA, que le législateur a entendu garantir.

Il ne s’agit pas d’un rapport à charge contre l’action du CSA à telle ou telle période, même si j’estime, pour ma part, que la présidence de M. Boyon a donné le la. Quoi qu’il en soit, il faut réfléchir au rôle du CSA, aux limites de ses attributions et aux garanties de son indépendance – le président Schrameck lui-même a estimé que celle-ci était difficile à défendre. Nous-mêmes, en tant que

législateur, n'exerçons pas assez notre pouvoir de contrôle sur l'action du régulateur. De ce point de vue, les propositions contenues dans le rapport ne manquent pas d'intérêt, même si vous les jugez insuffisantes, monsieur Fenech.

Doit-on craindre un effet dévastateur de ce rapport une fois que la presse s'en sera emparée ? Je l'ignore. Dieu merci, nous n'appartenons pas à un milieu qui fonctionne en autarcie, dans lequel nous nous protégerions les uns les autres contre la révélation, je ne dirais pas de malversations, mais de pratiques un peu douteuses. Et dans les auditions, personne, pas même les acteurs les plus directement impliqués, n'a justifié la manière dont l'affaire s'est dénouée pour M. Houzelot.

Ainsi que l'a indiqué le rapporteur, la commission d'enquête a sans doute manqué de temps pour aller jusqu'au bout, même si elle a beaucoup fait en six mois et recueilli de nombreux témoignages, parfois contradictoires. Ce travail était nécessaire, nourrit la réflexion et ouvre la voie à d'autres travaux. Au demeurant, les accusations contenues dans ce rapport, si accusations il y a, ne seront pas des révélations pour le grand public. D'autant que celui-ci ne s'intéresse pas suffisamment, hélas, à ces questions, notamment parce qu'il ne dispose pas des clés nécessaires. En tout cas, ce rapport est important pour ceux qui s'intéressent au milieu audiovisuel, notamment pour nous. Le législateur doit, lui aussi, faire preuve d'indépendance. Je ne sais plus si c'est M. Fenech ou le président qui a parlé des liens avec les milieux économiques, mais nous sommes bien d'accord que les « liens » ne peuvent pas être synonymes de « pratiques troubles ».

M. Bernard Debré. Je tire une première conclusion de la série d'auditions à laquelle j'ai assisté : ils ont tous menti. C'est extraordinaire : ils ont tous prêté serment, bien sûr, mais se sont contredits les uns les autres. Pour le président et le rapporteur, la recherche de la vérité a dû être un exercice difficile. Le rapporteur a très bien travaillé et très bien écrit les choses. J'ai néanmoins un regret : en tant que simples membres de la commission d'enquête, nous n'avons joué qu'un rôle secondaire, car nous ne pouvons pas apporter de modifications au rapport, ni y intégrer nos remarques.

M. le président Christian Kert. Vous pouvez joindre une contribution au rapport, monsieur Debré. Si vous en êtes d'accord, je propose que les membres de la commission appartenant au groupe Les Républicains rédigent une contribution commune.

M. Bernard Debré. Je voudrais justement éviter une division de la commission entre les différents groupes. Les membres d'une commission d'enquête doivent être solidaires, et le fait d'être de droite, de gauche ou du centre ne devrait pas jouer. Sinon, ce n'est plus une commission d'enquête. Ce n'est pas parce que le rapporteur est socialiste qu'il faut rédiger un contre-rapport disant qu'il a tort. Nous devons essayer de chercher ensemble la vérité. Certes, elle est très difficile à établir, car il n'y a pas de preuves et les gens ont menti, ainsi que je l'ai fait remarquer après chaque audition.

Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur Fenech, je pense que ce rapport ne fera aucun bruit : qui s'intéresse aujourd'hui à la chaîne Numéro 23 ? Est-elle d'ailleurs autant regardée que cela ? Certes, elle l'est peut-être davantage depuis qu'elle est passée sous le contrôle du groupe qui possède RMC. Dans le contexte politique actuel, avec les primaires et l'approche des élections, il va passer totalement inaperçu – ce qui est d'ailleurs dommage.

Les neuf propositions qu'il contient sont intéressantes, et elles ne sont pas violentes. Nous devrions réfléchir davantage à une refonte du CSA car, à l'instar de toutes les organisations dites indépendantes, il n'est pas indépendant : M. Boyon avait été nommé par un président de la République issu de notre famille politique ; M. Schrameck l'a été par le président de la République actuel. Qu'on le veuille ou non, il y a malgré tout des sensibilités, une écoute, des influences.

En résumé, le rapport est, selon moi, équilibré. Il ne va pas être à l'origine de grands bouleversements. Mais j'aurais aimé pouvoir faire des commentaires sur sa rédaction.

M. le président Christian Kert. Nous pourrions joindre des contributions écrites. Toutefois, c'est au rapporteur d'assumer la responsabilité de son texte. Nous ne sommes pas obligés d'être d'accord sur tous les points. Cela ne remet pas en cause l'unité de notre commission.

M. Bernard Debré. Vous dites que nous allons joindre une contribution. Or je trouverais très dommage qu'il y ait une division droite-gauche.

M. le président Christian Kert. Tel est le mode de fonctionnement habituel des commissions d'enquête.

M. Bernard Debré. Je le regrette.

M. Franck Riester. Je participe pour la première fois à une commission d'enquête, et je trouve moi aussi un peu étonnant, même si c'est sûrement la pratique classique, que nous devons nous prononcer, sans pouvoir l'amender, sur un texte rédigé non par la commission, mais par le seul rapporteur, et que nous puissions uniquement, dès lors, joindre des contributions.

Vous avez raison, monsieur Debré : qui se soucie aujourd'hui du fait qu'une fréquence a été attribuée à la chaîne Numéro 23 ? Ainsi que notre groupe l'avait dit au moment où il a été décidé de créer cette commission, on se demande vraiment pourquoi le groupe Socialiste, écologiste et républicain a choisi ce thème, alors qu'il y a tant d'autres problèmes sur lesquelles mener des investigations dans notre beau pays.

Dès lors que tout le monde a menti ou presque, qu'il n'y a pas de preuves, qu'il s'agit de oui-dire ou de paroles des uns et des autres, qui, de plus, se contredisent la plupart du temps, il est bien difficile d'affirmer que ce rapport est fondé à exprimer ce qu'il exprime. Or, je rejoins le président et Georges Fenech

sur ce point, ce rapport contient tout de même une attaque en règle contre le CSA et une attaque en règle contre Pascal Houzelot – qui, manifestement, ne fait pas partie de vos amis, monsieur le rapporteur. Or la parole d'une commission d'enquête, ce n'est pas rien !

Mettons-nous à la place des membres anciens ou actuels du CSA, notamment des deux présidents successifs, mais aussi des investisseurs cités dans le rapport – au passage, vous les qualifiez de « milliardaires » comme si c'était une catastrophe qu'il y ait, dans notre pays, des gens qui ont de l'argent et qui investissent dans l'audiovisuel ; à force de les pointer du doigt, il n'y aura bientôt plus que des groupes américains ou anglo-saxons à le faire, belle réussite ! Si nous étions nous-mêmes pointés du doigt à ce point par une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, nous ne dormirions pas tranquilles, et nos enfants non plus. Ce sont tout de même des accusations très lourdes et graves : la connivence, des malversations – c'est le terme que vous avez employé, madame Martinel. Selon moi, on ne mesure pas les conséquences, pour les personnes et pour les institutions, de telles accusations – peut-être fondées, mais nous ne sommes pas en mesure de les prouver, ainsi que vous l'avez dit vous-même, monsieur le rapporteur – lorsqu'elles sont cautionnées par la publication d'un rapport d'enquête de l'Assemblée nationale.

Peut-être est-il nécessaire de réformer le CSA, mais, lorsque vous avez été rapporteur du projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, ni vous-même ni la majorité n'avez émis la moindre remarque sur la manière dont il fonctionnait à l'époque. Rappelez-vous ce que notre groupe disait alors : que c'était folie d'attribuer de nouveaux pouvoirs au CSA, ainsi que ce texte le prévoyait, sans remettre à plat l'ensemble des prérogatives du CSA et sans clarifier son fonctionnement. Qui plus est, on est tombé dans le conflit d'intérêts : on ne peut pas être à la fois le régulateur et un acteur majeur du secteur que l'on régule, ce qu'est le CSA dès lors qu'il a obtenu le pouvoir de nommer les dirigeants des groupes de l'audiovisuel public. Malgré ce que nous avons dit, vous avez été le premier, monsieur le rapporteur, à affirmer que ce projet de loi était un bon texte et à le soutenir. Je reconnais bien volontiers que vous avez été beaucoup plus sévère par la suite lorsque vous avez évalué l'application de la loi, tant sur le texte lui-même que sur le fonctionnement du CSA.

J'en viens aux exemples que le rapporteur a donnés pour caricaturer Numéro 23. Évidemment, ce n'est pas la chaîne du siècle, mais il y aurait beaucoup à dire sur la TNT dans son ensemble : Numéro 23 n'est pas la seule dont la programmation n'est pas exceptionnelle en permanence. Je n'ai pas compris l'exemple des émissions sur le tatouage : il ne me paraît pas du tout révélateur d'un dysfonctionnement de la chaîne car le tatouage est un véritable phénomène de société, c'est un mode d'expression artistique et il peut avoir des conséquences physiques et psychologiques lourdes pour certaines personnes. Il ne me paraît pas particulièrement choquant ni ridicule qu'une chaîne traitant de la diversité aborde ce sujet de la façon dont l'a fait Numéro 23.

Le président s'est étonné à juste titre que vous sembliez découvrir le fonctionnement du monde économique en général et du secteur audiovisuel en particulier, qui est, certes, régulé. Vous laissez entendre que M. Houzelot serait le seul à faire du lobbying, alors que tous les investisseurs du secteur en font en permanence auprès des pouvoirs publics, d'autres investisseurs, des banques et de nous tous. Nous rencontrons en permanence, vous comme nous, des responsables des différentes chaînes de télévision et stations de radio, mais cela n'empêche ni le CSA ni nous de nous exprimer en toute indépendance et en respectant les règles de déontologie propres à nos différentes fonctions.

Quant à l'évolution de Pink TV, ce sont des choses qui peuvent arriver dans le secteur audiovisuel. Il s'agissait d'un projet de chaîne de télévision payante, avec des abonnements. Au départ, la programmation de Pink TV a été cohérente avec ce qui avait été proposé au moment de l'attribution de la fréquence. Ensuite, la chaîne a progressivement réduit ses coûts, car le modèle économique ne fonctionnait pas, faute d'abonnements en nombre suffisant. Au bout d'un moment, M. Houzelot a dû choisir entre fermer boutique et proposer un projet alternatif, qui s'est trouvé être celui d'une chaîne porno. Ce n'est pas un scandale : c'est une activité comme une autre. Rappelons qu'un grand chef d'entreprise comme Xavier Niel est passé par le Minitel rose. Certes, cela ne correspondait plus à ce qui était prévu dans le cahier des charges initial, mais M. Houzelot a adapté la voilure, si je puis dire, en pleine concertation avec le CSA, pour sauver sa société.

En définitive, alors même qu'il concerne un sujet qui n'est pas majeur, ce rapport contient des conclusions très à charge pour un certain nombre d'institutions et de personnes, sans apporter de preuves. Cela me paraît de nature à compromettre sa publication. Je rejoins tout à fait Georges Fenech : nous ne mesurons pas les déflagrations qu'il va provoquer.

M. Stéphane Travert. Je salue le travail du rapporteur. Néanmoins, il faut relativiser la portée d'un tel rapport en cette période de préparation d'élections majeures pour notre pays. Nous qui travaillons sur les questions audiovisuelles savons très bien que la presse ne met pas souvent ces questions en avant, notamment pas le travail des députés en la matière. Ainsi que chacun d'entre nous peut le mesurer auprès de nos concitoyens sur le terrain, l'intérêt pour ces questions ne dépasse guère les limites du Palais-Bourbon et de la société médiatique parisienne.

Pour ma part, je ne vois pas de condamnation particulière, ni d'argumentation à charge dans ce rapport. Je rappelle les principes, qui sont simples : les autorisations d'émettre sont assorties d'exigences sur un certain nombre de points essentiels, notamment la diversité et la place des femmes, que tous les diffuseurs de programmes doivent respecter. Lorsque nous avons regardé Numéro 23, nous avons tous constaté l'indigence des programmes diffusés, d'où nos attentes à l'égard de la chaîne. Celle-ci a été montée de toutes pièces pour pouvoir en tirer un bénéfice substantiel par la suite. Nous n'avons pas la preuve

que les personnes qui ont défilé devant notre commission d'enquête ont menti, mais je veux bien le croire tant les réponses qu'elles ont apportées se sont contredites, ainsi que Bernard Debré l'a relevé très justement.

Nous avons donné de nouvelles règles de fonctionnement au CSA. La publication de ce rapport doit inciter le CSA à prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que de telles situations se reproduisent. Il doit faire respecter un cahier des charges précis afin qu'il n'y ait pas de doute sur les intentions éditoriales de telle ou telle chaîne de télévision. Soyons néanmoins conscients que la société se judiciarise et que les réseaux sociaux font parfois énormément de mal à un certain nombre d'institutions ou de programmes diffusés par les chaînes.

Je souscris aux propos de Martine Martinel et souhaite que l'on publie ce rapport, notamment pour qu'il serve d'exemple. Il s'agit aussi de respecter le travail du rapporteur. Ce rapport met en lumière un certain nombre de dérives qui ont eu lieu au cours d'une période donnée, sans accuser de connivence personne en particulier. Nous sommes régulièrement sollicités, les uns et les autres, par les patrons de chaîne, notamment lorsque nous examinons un texte. Nous l'avons par exemple été par Canal Plus et TF1 lorsque nous avons débattu de la proposition de loi de Patrick Bloche visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Rien ne nous interdit de discuter ainsi avec les dirigeants de chaînes, il est même important de le faire. Notre vote reste de toute façon libre, et nous prenons nos décisions en toute conscience.

Je souhaite donc que le travail accompli puisse aller jusqu'à son aboutissement et que le rapport soit adopté.

M. le président Christian Kert. Monsieur Travert, personne n'a remis en cause le travail du rapporteur. C'est la tonalité générale du rapport qui fait débat.

Mme Dominique Nachury. De fait, personne ne remet en cause l'investissement et le travail du rapporteur, que je salue à mon tour.

Je participe moi aussi pour la première fois à une commission d'enquête, et je m'interroge sur le sens de ces commissions et sur les moyens qui leur sont donnés : lorsqu'on est simple membre d'une telle commission, il est parfois un peu difficile d'avoir une vue d'ensemble et d'en tirer des conclusions. Je me pose aussi la question du périmètre de l'enquête : nous nous sommes focalisés sur la chaîne Numéro 23, mais, en définitive, nous avons été amenés à nous intéresser à l'ensemble du processus d'attribution des fréquences.

Bien évidemment, le rapport ne prétend pas établir la vérité. Peut-être faudrait-il d'ailleurs l'indiquer quelque part. Les contradictions dont la commission d'enquête a été le témoin sont en effet nombreuses, certains d'entre nous estimant que nombre de nos interlocuteurs ont menti.

Ainsi que nous l'avons vu avec l'audition de plusieurs *business angels* – investisseurs providentiels –, le monde des affaires est un monde particulier, mais les pratiques qui y ont cours ne sont pas pour autant illégales.

J'en viens aux conséquences du rapport.

Ce n'est évidemment pas le grand public qui va le lire, mais, ne soyons pas naïfs, certaines personnes peuvent se saisir des éléments qu'il contient, pour différentes raisons. Par exemple, le rapport conclut qu'il n'y a sans doute pas eu d'intervention de l'exécutif dans l'attribution des fréquences, mais que l'exécutif s'y intéressait beaucoup. Laquelle de ces deux affirmations va-t-on retenir ? À partir de la seconde, on peut faire tout un développement, voire tout un roman. De même, selon le rapport, le montage financier était un peu chaotique et sujet à discussion, mais on n'a pas constaté d'irrégularités dans l'évolution du capital de la société, qui peut, dès lors, être tout à fait admise.

M. Georges Fenech. Je pense que je vais m'abstenir lors du vote sur le rapport. Ce sont non pas la qualité du travail ou les informations qui en sont ressorties qui sont en cause, mais un certain nombre de formulations, que je ne peux pas accepter car elles sont trop accusatoires ou attentatoires à l'honneur de certaines personnalités. On aurait pu dire la même chose avec des formulations moins agressives.

Ainsi de l'intitulé de plusieurs sous-parties du rapport : « *un contrôle complaisant du respect des engagements* » – page 49 ; « *le bilan 2013 de Numéro 23 : une coupable complaisance* » – page 50 ; « *avant la procédure de sanction, une coupable négligence dans la surveillance des opérations financières autour de l'actionariat de Numéro 23* » – page 56. Il s'agit d'un véritable réquisitoire : le terme « complaisance » met en cause l'honnêteté des personnes concernées ; de même, l'adjectif « coupable » dénote un acte volontaire qui va au-delà de la simple négligence. Voilà ce qui me gêne. À la place d'un contrôle « complaisant », j'aurais parlé d'un contrôle « inefficace », et à la place d'une « coupable complaisance », de « conclusions insatisfaisantes ».

Pour autant, le rapport contient des informations vraiment intéressantes, qui m'interpellent, sur le fonctionnement du CSA, sur ses rapports avec l'exécutif et avec le monde économique – même si des liens de cette nature doivent exister dans bien des domaines. On peut effectivement améliorer les choses. Mais je ne pourrai pas voter, en conscience, en faveur du rapport, car je pense à la réaction probable de toutes les hautes personnalités citées, qui ne sont tout de même pas malhonnêtes, du moins pour la quasi-totalité d'entre elles. Or je crains qu'on ne déduise de ce rapport qu'elles sont coupables.

Mme Dominique Nachury. C'est davantage un problème de forme que de fond.

M. Bernard Debré. Pour moi, le fond du rapport est parfaitement véridique.

À l'instar d'autres collègues qui ont assisté aux auditions, j'ai été extrêmement choqué par un certain nombre de faits. Par exemple, l'un des « milliardaires » – je ne les accuse nullement d'avoir cette qualité – nous a dit en substance, avec une morgue incroyable : « Que voulez-vous, j'ai 250 affaires, alors la chaîne Numéro 23, je n'en ai pas grand-chose à faire. Bon, j'ai mis 5 ou 6 millions, puis je les ai retirés quelques jours après, car cela ne m'intéressait pas. » À mes yeux, le problème est que, vraisemblablement, certains ont mis de l'argent sur la table simplement pour influencer le CSA. Une fois que la fréquence a été attribuée à la chaîne, ils ont rapidement retiré leur promesse en disant s'être aperçu que le projet n'avait pas d'intérêt à leurs yeux. Voyez ce qui s'est passé autour de la participation prévue de David Kessler au projet.

Cette magouille m'a beaucoup choqué. Ce n'est pas du tout une quelconque intervention politique, mais plutôt une forme de lobbying assez désagréable, qui donne un peu mal au cœur – certains nous ont pris de très haut, en laissant entendre que placer quelques millions d'euros était pour eux comme se payer un billet de train pour nous. De même, l'arrivée des investisseurs qatariens ou russes fait suite à l'action non pas de responsables politiques, mais de lobbys, comme il en existe dans tous les domaines – heureusement, d'ailleurs. Il n'y a pas non plus de malhonnêteté de la part du CSA : il s'est laissé gruger par une espèce de magouille. J'imagine qu'il a quelquefois des difficultés à démêler le vrai du faux. Il n'allait pas mettre en doute le fait que les millions mis sur la table par certains seraient effectivement donnés.

Pour le reste, je suis très surpris qu'une commission d'enquête juge du contenu des programmes, par exemple qu'elle critique les émissions consacrées au tatouage. Il ne nous appartient pas de le faire. Ou alors, nous ne sommes pas au bout de nos peines, car un certain nombre de niaiseries sont diffusées sur toutes les chaînes ! Et je ne parle pas des anciens responsables politiques qui font de la télévision...

M. Georges Fenech. N'est-ce pas le cas de votre frère ?

M. Bernard Debré. Vous avez deviné où je voulais en venir ! Il y a aussi Roselyne Bachelot. Je trouve cela lamentable.

Il est question dans le rapport de « *contrôle complaisant du respect des engagements* », soit, mais, dès lors que le CSA a accepté un projet, les chaînes sont libres de faire ce qu'elles veulent, même si cela ne nous plaît pas parce que nous trouvons que tel ou tel programme est minable – je pourrais vous signaler des émissions minables sur toutes les chaînes, y compris sur TF1 ou France 2. Encore une fois, il ne nous appartient pas de juger du contenu des programmes.

Pour ma part, je voterai en faveur du rapport, par respect pour le travail du rapporteur, parce que je ne veux pas qu'il y ait de scission entre les groupes politiques et parce que cela va adresser un message au CSA et à un certain nombre de personnes qui nous ont pris de très haut ou nous ont menti – les auditions me

laissent un goût très amer. Le ton du rapport est, certes, un peu accusateur, mais il n'aura aucune conséquence. Croyez-vous vraiment que les journalistes vont le lire à un moment où les candidats à l'élection présidentielle se déclarent les uns après les autres ?

Je remercie à nouveau le rapporteur pour son travail.

M. le rapporteur. Vous dites, monsieur le président, que la tonalité du rapport est accusatoire. Pardonnez-moi, mais je n'ai rapporté que des faits, pas des on-dit, et ce sont ces faits qui sont accusatoires !

Je cite le rapport, page 49 : « *Lors de l'audition publique de M. Pascal Houzelot par le CSA le 13 octobre 2015, dans le cadre de la procédure de sanction, un échange étonnant s'est noué avec Mme Mémona Hintermann-Afféjee. La conseillère rappelle à M. Houzelot que, lors de son arrivée au CSA, en 2013, puis à nouveau en 2014, elle lui a posé la question de la vente puisque "des bruits circulaient", qu'il avait constamment démentis. M. Houzelot lui rappelle que ce n'est pas tout à fait exact : "j'ai souvenir que vous demandiez à quel prix je voudrais la vendre"...* ». C'était en 2013 ! Je ne fais que rapporter les faits. Je suis obligé de rapporter les choses telles qu'elles sont.

Je cite à nouveau la page 49 de mon rapport : « *une fois l'autorisation accordée, nous avons laissé la voiture se lancer sur l'autoroute, même s'il n'y avait pas assez de stations-service* ». Cet élément est étayé par les propos de plusieurs personnes auditionnées. Il n'y a pas un élément dans le rapport qui n'ait été pesé à l'aune des autres informations dont j'avais connaissance. Je ne me suis jamais contenté d'un seul témoignage.

J'ai dit tout à l'heure que certaines personnes avaient menti, pas toutes. Il y a des gens qui n'ont pas dit toute la vérité, c'est évident. Si j'ai parlé tout à l'heure de mensonges, je ne voulais pas dire que ces personnes avaient menti systématiquement. Il s'agit plutôt de mensonges par omission.

En ce qui concerne la capillarité, à quel titre Patrick Buisson, à l'époque, reçoit-il les personnes qui font acte de candidature ? Pourquoi Patrick Buisson dit-il à telle ou telle personne d'aller voir Camille Pascal à l'Élysée ? Je ne fais que vous exposer ces éléments d'information. Je ne porte pas de jugement, je dis seulement que cela m'interpelle, qu'il faut s'interroger sur la motivation de telles actions et qu'il faut être vigilant.

S'agissant de la porosité entre le CSA et les milieux économiques, il s'agit de savoir comment le lobbying est perçu par ceux qui en font l'objet. Le principal reproche qu'on peut faire au CSA, c'est de ne pas prendre en compte les réalités économiques. C'est ce que j'ai souligné, monsieur Riester, dans mon rapport sur l'application de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public. Aucun de mes rapports n'a été complaisant. Je fais mon travail de député en toute honnêteté. Si vous dites que la tonalité de mon rapport est à charge, c'est que vous niez les faits que je rapporte.

Mme Dominique Nachury. Non, ce n'est pas cela !

M. le rapporteur. Si. Quand je parle d'un « *contrôle complaisant du respect des engagements* », le mot « complaisant » est employé en connaissance de cause.

Quant aux émissions sur le tatouage, le sujet est intéressant, je vous l'accorde, mais de là à ce qu'elles remplissent 36 % de la grille... Je veux bien que ce soit un phénomène culturel, mais tout de même !

M. Bernard Debré. Nous n'avons pas à juger du contenu.

M. le rapporteur. Si. C'est un élément de la convention et nous devons vérifier si le CSA la fait respecter.

Hier, j'ai rendu un avis en commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Médias Monde. Pour ce faire, j'ai observé le travail de cette société de programme et j'ai apporté tous les éléments qui me semblaient intéressants pour la représentation nationale.

Cela étant, je n'ai parlé ce matin que du tatouage, mais j'aurais pu aussi parler des émissions sur les phénomènes paranormaux, car, à eux seuls, ces deux sujets remplissent plus de 50 % de la grille, alors qu'ils n'ont rien à voir avec la diversité ni avec les engagements pris. C'est à nous de relever ce type de dysfonctionnement et de regarder l'action du CSA.

M. Bernard Debré. Ce n'est pas le but de la commission d'enquête. Notre objectif, c'est de savoir si la chaîne a été octroyée et revendue de façon légale. Ce qu'il y avait à l'intérieur de la chaîne n'est pas notre problème.

M. le rapporteur. Si, c'est aussi notre problème, vu à travers l'action du régulateur.

Je vais reprendre le débat point par point.

En ce qui concerne l'affectation de la chaîne, j'apporte des éléments sur le contexte. Ce n'est pas un seul témoin, mais plusieurs qui nous ont dit que tout avait été fait pour contrer Canal Plus. D'où la qualification que je donne à cette phase de l'action.

Ensuite, l'exécutif annonce qu'il faut lancer rapidement six nouvelles chaînes, en pleine campagne électorale, et le CSA lance un appel à candidatures une semaine après. Vous conviendrez avec moi que lancer aussi rapidement un appel à candidatures ne permet qu'à de grands groupes de déposer des projets novateurs solidement conçus.

Par ailleurs, je reproche au CSA de ne pas utiliser ses pouvoirs de sanction et de se contenter de faire plus de mises en garde et de mises en garde « fermes »

que de mises en demeure. Cela n'est pas normal. Il ne s'agit donc pas de réformer le CSA, mais simplement de lui demander de faire son travail et d'exercer pleinement ses compétences.

Je suis d'accord avec Georges Fenech, l'adaptation du régulateur au nombre de chaînes et au développement du numérique est nécessaire.

Enfin, je m'inscris parfaitement dans le positionnement de Bernard Debré : si j'avais adopté une démarche partisane, le rapport que vous avez lu aurait été très différent ; mon étiquette n'a pas influé sur la rédaction du rapport, qui n'est pas partisan.

M. Bernard Debré. Olivier Schrameck a même été, lui aussi, l'objet de vos attaques.

M. le rapporteur. Mon rapport s'appuie sur de très nombreux documents, sur des faits avérés qui ont été portés à ma connaissance, et pas sur des on-dit, des phrases en l'air ou des appréciations.

M. Franck Riester. Outre que je ne suis pas d'accord avec ce que vous avez dit en introduction, c'est aussi la tonalité du rapport que je conteste.

M. le rapporteur. Je me suis trompé en employant le verbe « mentir ». Les gens n'ont pas dit toute la vérité. Ils ont menti par omission.

M. Bernard Debré. Non, ils ont menti tout court.

M. le rapporteur. Indiquez-moi, monsieur Riester, un seul élément qui ne soit pas avéré.

Ce n'est pas moi qui emploie, par exemple, le mot « milliardaires ». Ce n'est pas un membre du CSA, mais plusieurs qui nous ont dit, lors de leur audition, que M. Houzelot était le seul à avoir un tour de table tellement mirifique qu'ils n'y avaient pas regardé de plus près. Quand je parle de « milliardaires », je ne fais que rapporter ce qui a été dit. Par conséquent, ce n'est pas accusatoire.

M. Franck Riester. Mais c'est bien vous qui dites que ce sont des milliardaires.

M. le rapporteur. Ce sont des membres du CSA et d'autres témoins qui l'ont dit. Sinon, je n'aurais pas employé ce terme. Ce n'est pas moi qui ai parlé d'un « tour de table en or massif ». Si vous avez trouvé des éléments non avérés dans mon rapport, il va falloir me les indiquer !

M. Franck Riester. Georges Fenech l'a dit, vous caractérisez sans preuve.

M. le rapporteur. Citez-moi un fait que j'aurais mentionné sans preuve ! Dites-moi où dans le rapport !

M. Georges Fenech. Vous portez une terrible appréciation, page 52 : « *C'est à se demander qui, des services du CSA ou de Numéro 23, a tenu la plume pour rédiger le bilan du CSA.* »

M. le rapporteur. Lisez la suite, monsieur Fenech, et regardez le tableau qui suit immédiatement : il montre que le rapport du CSA est un simple copié-collé du document que lui a remis la chaîne Numéro 23. Certes, je porte une appréciation, mais elle est étayée par ce document.

Monsieur Riester, je vous laisse un peu de temps pour chercher des exemples de faits non avérés dans mon rapport. Je serais très heureux que vous m'apportiez les éléments sur lesquels vous vous fondez.

S'agissant de Pink TV, mon reproche ne porte pas le fait qu'elle soit devenue une chaîne porno. Je reproche au CSA d'avoir laissé évoluer de cette façon, au fil des conventions, une chaîne dont j'ai dit qu'elle avait une très forte identité culturelle au départ. Je ne porte pas de jugement sur le contenu de Pink TV. Ce qui m'intéresse, c'est que cela fournit un exemple de l'expérience professionnelle de M. Houzelot, qui devait être prise en compte par le CSA au moment de l'attribution des fréquences.

Le CSA ne pouvait pas ignorer, compte tenu du bilan négatif de M. Houzelot concernant Pink TV, du tour de table « en or massif » – comme certains nous l'ont dit – et d'une ligne éditoriale alléchante, dans quel sens irait Diversité TV France. J'ai moi-même demandé à deux ou trois membres du CSA s'ils étaient sûrs que M. Houzelot était un professionnel, compte tenu de l'affaire Pink TV. Ils m'ont répondu que c'était un très bon professionnel de l'audiovisuel. Je le dis clairement – passez-moi l'expression : on se fout de notre gueule !

Je suis d'accord avec Franck Riester : on peut dire que M. Houzelot est un lobbyiste. On peut dire qu'il est habile et qu'il a de l'entregent, c'est incontestable. Mais dire que c'est un professionnel de l'audiovisuel, non !

M. Georges Fenech. Il y a aussi cette formulation : « *l'affaire dans l'affaire* », ce qui n'est pas vraiment le cas puisqu'elle n'a pas abouti. Mais vous reprenez l'expression à votre compte, en disant que vous considérez que c'est une insulte à la morale publique. C'est très fort ! C'est du Robespierre ! Cela étant, à chacun son style...

M. le rapporteur. Monsieur Fenech, si je dis que l'implication de France 24 est une affaire dans l'affaire, c'est parce que le CSA, apprenant que M. Houzelot était en contact avec France 24, ne pouvait pas ne pas se poser de questions.

Il savait que le cahier des charges de France 24 ne permettait pas qu'un tel projet voie le jour. Si France 24 voulait obtenir une fenêtre sur la TNT, elle devait avoir une démarche ouverte à tous les candidats et non pas négocier avec un seul candidat, qui plus est avant même sa sélection par le CSA. On ne peut pas

admettre que la négociation entre France 24 et Numéro 23 – dans les conditions que je décris dans le rapport : apport gratuit d'émissions à une chaîne privée, prise en charge des coûts de diffusion et reversement de la moitié des recettes publicitaires – n'ait pas attiré l'attention du CSA. En outre, je ne vois pas ce que France 24 a à voir avec la ligne éditoriale de la diversité.

J'estime que cette affaire n'est pas anecdotique et j'attire vraiment votre attention sur cette question. On peut penser que, si France 24 négocie, c'est qu'il y a nécessairement quelqu'un au courant, au-delà de France 24. Si, de surcroît, le CSA n'intervient pas, cela ne peut que nous interpellier, d'autant que l'apparition d'une chaîne publique aux côtés d'un candidat est de nature à influencer la décision.

Mme Martine Martinel. Ce qui me gêne, c'est qu'il me semble que nous sommes d'accord sur le fond mais que nous nous arrêtons beaucoup sur la forme. Je pense que la forme fait sens. Par exemple, le mot « complaisant » ne me choque pas. En lissant les mots, nous aseptiserions le rapport.

M. le président Christian Kert. En l'occurrence, nous sommes à l'abri de cela !

Mme Martine Martinel. Pour ma part, c'est la première fois que je participe à une commission d'enquête, comme nombre d'entre nous. Quand nous avons fait ce choix, nous savions quelle pouvait en être la tonalité ou, en tout cas, ce que voulait dire le mot « enquête » : « s'enquérir de », « chercher ». Pourquoi n'employer que des formules neutres ? Il me semble, à entendre M. Fenech et M. Debré, que nous sommes tous d'accord pour dire que nous nous interrogeons fortement et que les choix qui ont été faits ne semblent pas aller dans le sens de l'intérêt général. Si nous séparons la forme du fond, ce rapport n'aura plus le moindre intérêt.

M. Franck Riester. Le problème, c'est que cela aura des conséquences sur l'image de personnes qui sont ou qui ont été en responsabilité. On ne peut pas, sans preuves tangibles...

M. le rapporteur. Sur quoi ?

M. Franck Riester. Sur tout !

M. le rapporteur. Non !

M. Franck Riester. Vous faites état de témoins qui disent qu'ils ont entendu dire...

M. le rapporteur. Non ! Non !

M. Franck Riester. Mais si ! Vous n'avez pas de preuves. Tout votre rapport repose sur des bruits...

M. le rapporteur. Non ! Quand je dis que France 24 négocie avec Numéro 23, c'est un fait.

M. Franck Riester. Votre rapport est aux trois quarts constitué de reprises...

M. le rapporteur. Donnez-moi un exemple.

M. Franck Riester. Tout !

M. le rapporteur. Mais donnez-moi donc un exemple !

M. Franck Riester. Eh bien j'en donne un : je cite le rapport, page 49 : « *Selon un autre conseiller, le collègue aurait opté pour une durée d'interdiction de vente de deux ans et demi, car il considérerait que ce délai était suffisant pour permettre au législateur, s'il le souhaitait, d'adopter un texte plus contraignant ou des mesures fiscales dissuasives.* ». Et vous en tirez des conclusions...

M. le rapporteur. Quelles conclusions ?

M. Franck Riester. Toutes les conclusions. Nous n'avons malheureusement pas le temps de relire le texte en entier.

M. le rapporteur. Je veux bien écouter vos arguments. Mais laissez entendre que j'appuie mes raisonnements...

M. Franck Riester. Sans preuves, et sur des éléments dont on ne sait pas si les gens qui les ont apportés ont dit ou non la vérité.

M. le rapporteur. ... sur des éléments non constatés...

M. Franck Riester. C'est très largement cela, tout à fait ! Même Bernard Debré l'a reconnu tout à l'heure.

M. le rapporteur. Donnez-moi un numéro de page et un paragraphe.

M. Franck Riester. Page 49 : « *Selon un autre conseiller, le collègue aurait opté...* » On ne sait pas si c'est vrai ou faux. Et tout est comme ça !

M. le président Christian Kert. La phrase est au conditionnel, ce qui veut dire que ce n'est pas certain.

M. le rapporteur. Je vais vous dire précisément ce qu'il s'est passé.

D'abord, la durée d'interdiction de vente envisagée était de cinq ans. Ensuite, des candidats ont demandé que le délai soit ramené à deux ans et demi. Un débat a eu lieu entre les membres du CSA et les candidats sélectionnés, dans le cadre de l'élaboration des conventions. Ce qui a été dit à l'époque, c'est qu'une durée minimale de détention de cinq ans était difficilement acceptable sur le plan juridique. C'est ainsi qu'a été fixée une durée de deux ans et demi.

Si j'ai écrit que : « *Selon un autre conseiller, le collège aurait opté pour une durée d'interdiction de vente de deux ans et demi car il considérait que ce délai était suffisant pour permettre au législateur, s'il le souhaitait, d'adopter un texte plus contraignant ou des mesures fiscales dissuasives* », c'est en me fondant sur les propos tenus par des membres du CSA. Vous étiez présents lors des auditions. Ce sont des informations concrètes. Je ne vois pas, en l'occurrence, en quoi je porte un jugement.

M. Franck Riester. Ce ne sont que des dires.

M. le rapporteur. Non !

M. Franck Riester. Vous dites vous-même que ce sont trois membres du CSA qui ont tenu ces propos. Ce ne sont donc que des dires. Je ne suis pas spécialiste du droit, mais les faits ne sont pas caractérisés, il n'y a pas de preuves tangibles. Ce ne sont que de simples propos.

M. le rapporteur. Non ! Je ne peux pas laisser dire cela ! Il s'agit d'éléments précis et étayés, notamment par les nombreux documents dont je dispose. La formulation peut vous sembler excessive, mais je réfute l'idée que les éléments figurant dans ce rapport ne seraient pas établis. Je dis bien « établis ».

M. Franck Riester. Peut-on parler de fait établi lorsque vous laissez entendre que le président du CSA, qui serait de connivence avec le Conseil d'État dont il est issu, a pris sciemment une décision mal fondée, en sachant pertinemment que le Conseil d'État ne pourrait pas conclure autrement que par son annulation ?

M. le rapporteur. Où cela est-il écrit ?

M. Franck Riester. C'est ce que vous venez de nous dire.

M. le rapporteur. Je vous parle du rapport. Cela figure-t-il dans le rapport ?

M. Franck Riester. Oui, c'est écrit.

M. le rapporteur. Non, cela ne figure pas dans le rapport.

M. Franck Riester. Vous le laissez entendre.

M. le rapporteur. Non. Je dis simplement...

M. le président Christian Kert. Mes chers collègues, cela fait bientôt deux heures que nous sommes là. Il faudrait nous acheminer vers la conclusion de nos travaux.

M. Georges Fenech. Quelques mots seulement, pour compléter ce qu'a dit Franck Riester. On peut lire, à la page 89 du rapport : « *Alors que le collègue et*

les services du CSA accueillent de fins juristes – nombreux, qui plus est –, il est difficilement compréhensible qu’une autorité publique indépendante se soit appuyée sur des arguments inadéquats ou non étayés pour prendre une décision. »

M. le rapporteur. Franchement, vous avez lu la décision de sanction ?

M. Georges Fenech. Que vous l’interprétiez ainsi, je veux bien, mais le dire de cette façon...

M. le rapporteur. Je suis bien obligé de le dire ! Lisez les deux rapports du rapporteur indépendant du CSA, lisez les conclusions du rapporteur public du Conseil d’État ! Pour ma part, j’ai lu ces documents et je dis qu’il y a quelque chose qui ne colle pas. Et ce que je dis est étayé. Lisez donc les rapports !

M. Bernard Debré. Avez-vous lu les livres de Didier Maïsto, chers collègues ? Dès le début de la commission d’enquête, je les ai lus. Il faut dire qu’ils n’ont pas remporté un franc succès.

M. le président Christian Kert. Ne serait-ce qu’à cause du style...

M. Bernard Debré. Certes, mais il mentionne des documents extrêmement troublants. Est-ce de la vengeance ? de la rancœur ? C’est possible.

M. le président Christian Kert. C’est même écrit...

M. Bernard Debré. Je me suis néanmoins appuyé sur ces éléments pour interroger un certain nombre de gens.

La chaîne Numéro 23 a été attribuée comme elle aurait pu l’être sous n’importe quel régime. Il y a des lobbies et des actions plus ou moins régulières. Cependant, nous avons été frappés, tout au long de cette commission d’enquête, par les contradictions, les dissimulations et la morgue d’un certain nombre de personnes. Le rapport est peut-être un peu dur, mais si nous rendons un rapport à l’eau de rose, ce n’est pas la peine de créer une commission d’enquête.

M. Georges Fenech. La conclusion de la page 90 est assassine : *« Une personne auditionnée par la commission d’enquête a déclaré que le CSA a pris la décision de sanction en sachant pertinemment qu’elle serait à coup sûr annulée par le Conseil d’État. »* C’est-à-dire qu’on soupçonne le CSA d’avoir pris, en connaissance de cause...

M. le rapporteur. Ce n’est pas moi qui l’ai écrit. Ce sont les propos tenus par une personne auditionnée.

M. Franck Riester. C’est tout de même vous qui l’écrivez. Il ne faut pas nous prendre pour des imbéciles ! Vous écrivez ensuite qu’*« à la lumière des faits établis et des témoignages recueillis, on ne peut que s’interroger »*. Certes, vous faites parler quelqu’un, mais en laissant entendre qu’il a sûrement raison.

M. le rapporteur. Il faut lire l'ensemble du texte. Encore une fois, j'ai peut-être passé trop de temps à lire les documents qui concernent cette décision.

M. Georges Fenech. C'est Olivier Schrameck qui est président du CSA à l'époque, et il l'est toujours. Olivier Schrameck, en connaissance de cause, aurait opté pour un motif dont il savait qu'il aboutirait à l'annulation de la décision du CSA...

M. le rapporteur. Je dis que je m'interroge.

M. Georges Fenech. S'interroger, c'est déjà...

M. le rapporteur. Le seul fait de rapporter ce qu'une personne auditionnée a mentionné vous fait dire que mon rapport est accusatoire et que je n'aurais pas dû l'écrire.

M. Georges Fenech. Le rapporter, c'est quelque part faire vôtre cette interprétation.

M. le rapporteur. Je n'ai pourtant fait que transcrire la réalité.

M. Georges Fenech. Cela vous ébranle, puisque vous vous « interrogez ».

M. le rapporteur. C'est le moins qu'on puisse dire ! Je m'interroge.

M. Georges Fenech. Il faut reconnaître que cela aura de lourdes conséquences pour les personnes...

M. le rapporteur. Je ne peux pas citer de noms, mais deux personnes auditionnées ont tenu des propos encore plus sévères.

Chacun est libre de faire les remarques qu'il souhaite. Mais que vous soyez d'accord ou non avec les conclusions de cette commission d'enquête, elle existe. Il n'est donc plus question de savoir s'il faut ou non faire une commission d'enquête.

M. Franck Riester. Nous faisons seulement un petit rappel.

M. le rapporteur. Si vous pensez encore que mon rapport contient des propos non vérifiés, je vous répète que tous les éléments ont été confrontés. « Confrontés », cela veut dire que, pour chaque propos, il y avait une convergence d'éléments qui me permettaient de le rapporter. Par conséquent, quand vous dites que la tonalité de ce rapport est à charge, je vous réponds que ce sont les faits qui sont à charge. Je n'y peux rien.

Bien sûr, le fait de rassembler des faits à charge fait que le rapport est un peu à charge. Mais, comme l'a dit Georges Fenech, vous ne pouvez pas me reprocher d'avoir voulu être « sympa » avec telle ou telle personne. J'ai examiné en toute honnêteté chacun des éléments en ma possession.

M. le président Christian Kert. Je pense que chacun est suffisamment éclairé et que nous allons pouvoir passer au vote.

*La commission a **adopté** le rapport.*

CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS

À l'origine de la constitution de cette Commission d'enquête parlementaire, notre groupe LR au sein de la Commission des Affaires Culturelles et de l'Éducation avait fait part de ses réserves à l'idée même de cette création. Et ce pour deux raisons qui nous paraissent d'autant plus évidentes à l'issue de nos travaux :

– notre crainte que ce sujet présenté par le futur rapporteur de la Commission comme « une affaire d'envergure » n'aboutisse qu'au constat de dysfonctionnements déjà identifiés et probablement largement reproduits dans quantité d'autres situations où les champs économiques et culturels s'interfèrent ;

– et qu'ainsi à partir de l'exemple d'une modeste chaîne de la TNT on puisse tirer des conclusions générales sur le fonctionnement des institutions et notamment sur celui du CSA et ainsi en devenir, en quelque sorte, les censeurs.

Néanmoins, notre groupe a accepté, dans un souci de transparence, de participer aux travaux de cette Commission d'Enquête et même, pour l'un d'entre nous, de la présider. Une quarantaine d'auditions, conduites, à l'origine, par le rapporteur sur un mode accusatoire, ont difficilement permis de retirer des enseignements qui permettraient de mettre en cause des acteurs de ce dossier, quelles que soient la nature et la hauteur de leur intervention.

Or, la lecture du rapport tel qu'il nous est présenté et que nous avons débattu avant le vote sur sa publication, nous offre un tout autre sentiment :

– rédaction « à charge » tant dans la forme que dans le fond. Les mots les plus usités, souvent sans précaution sont : hautement contestable, connivence, douteux, complaisant, une affaire dans l'affaire...

– en l'absence de quelque preuve que ce soit la formule consacrée s'apparente à « tout porte à croire ». Le meilleur exemple pour n'en citer qu'un est celui concernant le lien supposé entre l'exécutif et les acteurs du dossier. En page 26 du rapport sous le titre soupçonneux de : « Un exécutif qui se tient à tout le moins très informé des décisions » le rapporteur est piteusement obligé de reconnaître que (nous le citons) : « *la commission n'a pas été en mesure de confirmer l'existence de pressions ou d'instructions* » et pour neutraliser l'effet dévastateur pour lui de cet aveu, il s'empresse de conclure par cette formule qui se veut assassine : « *La presse s'est fait l'écho de démarches en particulier quant à la SUPPOSÉE intervention du Président de la République* ». On conviendra qu'il est inutile de procéder à 40 auditions pour faire porter la preuve de la « supposée » charge à la presse.

Ainsi la quasi-majorité des affirmations de la partie « constat » du rapport sont de la même veine. De fait, circonstance aggravante, elles font ainsi peser sur certaines personnalités de ce secteur des doutes quant à leur sincérité, leur honnêteté ce qui s'apparente ainsi plus à un « règlement de comptes » qu'aux conclusions objectives d'une commission d'enquête.

Les membres du groupe LR de cette commission qui ont voté contre ce rapport ne peuvent se retrouver dans cette démarche.

Quant à la partie des propositions, beaucoup plus objective, elle aurait pu recevoir notre assentiment à l'exclusion de deux ou trois d'entre elles qui sont en contradiction avec le regard de notre groupe sur l'audiovisuel en général et le fonctionnement du CSA en particulier.

En conclusion, sans nier le travail fourni par notre rapporteur avec l'assistance attentive des administrateurs de la commission d'enquête, nous ne pouvons en approuver la tonalité générale, ni les conclusions qui s'apparentent plus à des suppositions qu'à de possibles affirmations, pas plus que l'absence d'analyse économique de ce dossier. Se contenter de traiter de « milliardaires » les partenaires de l'opération n'apporte aucune valeur ajoutée à cette dimension économique indispensable à la bonne marche des affaires, fussent-elles audiovisuelles.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe s'est refusé à approuver ce rapport.

Christian Kert, Frank Riester, Virginie Duby-Muller, François de Mazières, Dominique Nachury, Georges Fenech

Assemblée nationale, le 9 décembre 2016

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 5 juillet 2016

- M. Olivier Japiot, conseiller d'État, ancien directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- Mme Catherine Levaï, ancienne cheffe de cabinet du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Jeudi 7 juillet 2016

- M. Nicolas Cizel, secrétaire du collège du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- Mme Béatrice Jacomet, ancienne directrice des opérateurs audiovisuels du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et M. Thierry Vachey, ancien chef du service des télévisions
- Mme Élisabeth Mauboussin, directrice juridique du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Mardi 12 juillet 2016

- M. Didier Maïsto, président de Fiducial Médias, candidat à l'appel à candidatures de 2011-2012 au titre du projet D-Facto

Mercredi 7 septembre 2016

- M. Yassine Belattar, animateur et producteur, candidat à l'appel à candidatures de 2011-2012 au titre du projet UrbTV
- M. Nicolas de Tavernost, président du directoire du groupe M6, candidat à l'appel à candidatures de 2011-2012 au titre des projets 6ter, Boutique & Co et Hexa
- M. Alain Méar, ancien membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- Mme Françoise Laborde, ancienne membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- Mme Francine Mariani-Ducray, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- M. Patrice Gélinet, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

- M. David Kessler, ancien directeur général délégué des Nouvelles Éditions Indépendantes SAS (avril 2011- mai 2012)

Mercredi 14 septembre 2016

- M. Nicolas About, membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)
- M. Emmanuel Gabla, ancien membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)
- M. Norbert Balit, journaliste et producteur
- M. Gérald Ganascia, consultant

Mercredi 21 septembre 2016

- Mme Valérie Bernis, vice-présidente de la Fondation Engie
- M. Alain Weill, président-directeur général de NextRadioTV, candidat à l’appel à candidatures de 2011-2012 au titre des projets BFM Business TV, RMC Découverte et RMC Sport
- M. Rachid Arhab, ancien membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)

Mardi 4 octobre 2016

- Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) en 2011-2012
- M. Gilles Brégant, directeur général de l’Agence nationale des fréquences (ANFr), et M. Eddie Tadej, responsable du service juridique
- M. Matthieu Pigasse, président des Nouvelles Éditions Indépendantes

Mercredi 5 octobre 2016

- M. Régis Fraisse, rapporteur chargé de l’engagement des poursuites et de l’instruction préalable au prononcé de sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)
- Mme Laurence Marion, maître des requêtes au Conseil d’État, rapporteur public sur l’affaire Diversité TV France n° 395702
- M. Arnaud Freyder, conseiller technique « Fonction publique, réforme de l’État et dossiers culturels » au cabinet du Premier ministre François Fillon en 2011-2012
- M. Jacques Veyrat, président de la société Impala

Mardi 11 octobre 2016

- M. Camille Pascal, conseiller « Audiovisuel » au cabinet du président de la République en 2011-2012
- M. Omar Cherif Machichi, président de Lucide Media
- M. Xavier Niel, représentant la société NJJ Presse

Mercredi 12 octobre 2016

- Mme Marie Odile Amaury, présidente du groupe Amaury, candidat à l'appel à candidatures de 2011-2012 au titre du projet L'Équipe TV
- M. Patrick Buisson
- Mme Christine Kelly, ancien membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- M. Jacques-Antoine Granjon, représentant la société Orefa

Mardi 18 octobre 2016

- M. Michel Boyon, ancien président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Mercredi 19 octobre 2016

- M. Jean-Charles Naouri, président-directeur général du groupe Casino, accompagné de M. Jacques Dumas, conseiller
- M. Pascal Houzelot, président de Diversité TV France, et M. Damien Cuier, directeur général

Jeudi 20 octobre 2016

- M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Mercredi 2 novembre 2016

- M. Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la communication en 2011-2012

Mardi 8 novembre 2016

- M. Nicolas Brunel, directeur Investissement LVMH, représentant la société UFIPAR