

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative législative Marc-Olivier Buffat et consorts concernant la diversité des médias - Indépendance radio et télévision

1 RAPPEL DE L'INITIATIVE

On se permet de rappeler qu'à l'unanimité, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté, en date du 27 janvier 2009, une résolution demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de la direction de la RSR/TSR afin de défendre l'indépendance et l'autonomie rédactionnelle de la Radio suisse romande dont le siège est à Lausanne. Dans le même sens, une interpellation a été adressée au Conseil d'Etat en date du 27 avril 2009.

Constatant que l'intervention des politiciens, tous bords confondus, se heurte soit à un silence soit à un refus d'entrer en matière de la part des protagonistes de la "convergence", il y a lieu de réintervenir à nouveau, le cas échéant par la voie législative et réglementaire en vue de garantir la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés.

Dès lors, les députés soussignés souhaitent déposer la présente initiative à forme de l'art. 160 de la Constitution fédérale pour solliciter que le Conseil d'Etat et le canton de Vaud interviennent en vue de légiférer en la matière et garantir la diversité des sites.

Quelques rappels au préalable:

L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties par l'art. 93 alinéa 3 de la Constitution fédérale.

L'alinéa 2 de cette même disposition stipule cependant que la radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités régionales et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

Si la retenue manifestée par le Conseil fédéral dans les procédures de convergences qui ont été initiées respecte donc l'art. 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, on peut en revanche se demander si les mesures annoncées respecteront l'art. 93 alinéa 2, soit la garantie des particularités régionales du pays, de la diversité culturelle et des opinions.

La loi fédérale sur la radio et la télévision, du 24 mars 2006, développe les garanties constitutionnelles mentionnées ci-dessus. L'art. 4 alinéa 4 de la loi fédérale prévoit notamment que les programmes des concessionnaires doivent refléter équitablement dans l'ensemble de leurs émissions rédactionnelles, la diversité des opinions et des événements (...).

L'art. 6 de dite loi confirme l'indépendance et l'autonomie des diffuseurs d'émissions.

L'art. 6 prévoit toutefois une réserve : les diffuseurs ne sont soumis à aucune directive des autorités fédérales cantonales ou communales si le droit fédéral n'en dispose autrement (alinéa 1).

Ils conçoivent librement leur programme et en choisissent notamment les thèmes, le contenu et la présentation ; ils en sont responsables (alinéa 2).

Ainsi, et selon le texte même de l'art. 6 alinéa 1, la législation fédérale pourrait émettre des cautèles ou des directives dans les respects de la diversité des rédactions et des opinions.

L'art. 7 de la loi fédérale prévoit également que le Conseil fédéral peut légiférer par voie d'ordonnance notamment pour garantir certains quotas de diffusion d'émissions suisses ou européennes.

Dans le même sens, l'art. 27 relatif à la production de programmes stipule que les programmes de la RSR doivent être majoritairement produits dans les régions linguistiques auxquelles ils sont destinés.

Les soussignés considèrent ainsi que, soit par le biais d'ordonnance, soit par un complément des arts. 7 et 27 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, il serait possible de compléter la législation afin de garantir un ancrage diversifié et local des rédactions de la télévision, corollairement de la radio diffusion.

Au vu de ce qui précède, les soussignés demandent au Conseil d'Etat de préparer un texte d'initiative cantonale demandant l'adoption de normes légales complémentaires dans la loi fédérale sur la radio et la télévision et qui permette à la Confédération d'intervenir afin de garantir la diversité locale et régionale de l'élaboration des programmes et des rédactions, et de garantir corollairement la diversité des deux médias (radio et télévision).

Demande le renvoi au Conseil d'Etat

Lausanne, le 9 décembre 2009.

2 PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

2.1 L'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale. "Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale". Comme une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le parlement, LParl).

2.2 Contexte général

Depuis le dépôt de cette initiative, le contexte a beaucoup évolué tant au niveau cantonal que fédéral. Cela nécessite un rappel des nombreuses opérations qui ont été menées par le Conseil d'Etat, afin notamment de garantir un service public de qualité et la diversité dans le domaine des médias. Que ce soit par voie de communiqués, de prise de position lors de consultations ou d'interventions auprès des autorités concernées, le gouvernement vaudois a suivi de près le dossier, et systématiquement réitéré sa position pour la défense d'un service public et l'importance de la diversité en matière d'information.

Le Conseil d'Etat a adressé en octobre 2011 un courrier à l'attention de Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard contre la mise en place d'une fenêtre publicitaire suisse sur la chaîne de télévision française TF1. Il a ainsi soumis à Mme Leuthard des propositions visant à soutenir les télévisions privées romandes, notamment une augmentation de 20% de la quote-part maximale de la redevance de La Télé et la modification des conditions cadre des concessions pour les diffuseurs. Dans sa réponse, la Conseillère fédérale a indiqué partager les préoccupations émises par le Conseil d'Etat et, a répondu favorablement aux propositions du Gouvernement vaudois.

Le 22 août 2012, Le Conseil d'Etat, d'entente avec le gouvernement fribourgeois, répondait à la Consultation fédérale relative à la révision partielle de la loi sur la radio et la télévision. Les

modifications portant notamment sur les changements liés à l'évolution du paysage médiatique et au système de perception de la redevance étaient approuvées, de même que celles favorisant les intérêts des télévisions et radios privées telles que l'abandon des restrictions de diffusion. Les diffuseurs privés occupent en effet une place importante dans le paysage médiatique suisse, participant au service public de l'information et contribuant à la variété de l'information, ainsi qu'à la mise en valeur des diversités culturelles. Or, les conditions-cadres actuelles de la LRTV, combinées à un contexte économique incertain, ne permettaient pas de sauvegarder à long terme leurs intérêts.

Le 17 décembre 2013, la SSR, l'EPFL et l'Etat de Vaud confirmaient leur intérêt pour un transfert du site de production lausannois de la RTS sur le Campus de l'EPFL et la reprise des bâtiments de La Sallaz par l'Etat de Vaud. A cette occasion, le Conseil d'administration de la SSR confirmait également son intention de déployer les activités de radio, de multimédia et un studio de télévision de la Radio Télévision Suisse (RTS) à proximité des Hautes Ecoles. Pour mémoire, la proximité entre la RTS, l'EPFL et l'UNIL, est destinée à favoriser le développement de synergies et de collaborations dans les domaines suivants : production de l'enseignement à distance, captation d'événements, numérisation des archives, développements communs dans le domaine digital, ou encore partage de services et d'équipements techniques. De cette manière, la RTS continue de développer son activité sur deux sites principaux, Genève et Lausanne, et correspond au mandat d'ancrage de la RTS dans son espace culturel francophone.

Le 2 juillet 2014, le Conseil d'Etat informait le Bureau du Grand Conseil suite à la Résolution Marc-Olivier Buffat concernant les projets de regroupement des activités TV, Radio et web au sein de la radio télévision suisse romande (09_RES_013), renvoyée au Conseil d'Etat le 27 janvier 2009. Pour rappel, la teneur de cette résolution était la suivante :

" Au vu des projets de regroupement des activités de TV, radio, web, actuellement à l'étude au sein de la Radio télévision suisse romande, le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat prenne toute mesure utile pour maintenir l'équilibre historique et actuel entre les pôles radiophoniques de Lausanne et le site de la télévision de Genève, et qu'il intervienne activement et fermement auprès des organes concernés en vue d'éviter tout démantèlement même partiel des activités radiophoniques en matière d'information et d'actualité notamment sur le site lausannois et vaudois".

Lors de l'adoption de la résolution, la RTS (à l'époque la RTSR — radio télévision suisse romande) mettait à l'étude le projet " Convergence des médias ". Il était notamment question de déplacer les activités radiophoniques de La Sallaz pour les regrouper avec celles situées à Genève. De cette façon, il n'y aurait plus qu'un seul site de rédaction.

Conscient des enjeux pratiques pour le Canton, mais aussi des répercussions sur la qualité des médias, le Conseil d'Etat a multiplié les rencontres avec les responsables de la RTSR, SSR et de la TSR afin de défendre l'attribution historique de la radio à Lausanne. Courant novembre 2009, le Conseil d'administration de la RSR avait finalement opté pour le maintien du site de La Sallaz. Dans sa réponse du 25 novembre 2009 à l'interpellation Marc-Olivier Buffat (09_INT_230), l'ensemble de ces démarches entreprises par le Gouvernement vaudois ont d'ailleurs été décrites.

Le 8 mai 2015, le Conseil d'Etat se déclarait favorable à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). La redevance actuelle, liée à la possession d'un appareil, devait être adaptée aux réalités numériques et remplacée par une redevance générale. Le gouvernement vaudois a saisi cette occasion pour rappeler que l'ensemble des médias contribue à la cohésion nationale et favorise la citoyenneté, des valeurs indissociables de la Suisse. La redevance permet d'assurer la qualité des contenus produits par les télévisions et radios – SSR ou privés, en vue d'une libre formation de l'opinion par une information de qualité et une représentativité de toutes les régions linguistiques du pays.

Le 18 novembre 2015, lors d'une audition pour la Révision partielle de l'ORTV le Conseil d'Etat a par

ailleurs instamment demandé au Conseil fédéral que les cantons soient consultés, même au cours d'une procédure rapide, sur les éléments financiers qui faisaient défaut (montant de la redevance pour les entreprises, catégories tarifaires en fonction du chiffre d'affaire, chiffre d'affaire minimum pour l'assujettissement à la redevance) et que, une fois ces éléments fixés en tenant compte des résultats de cette consultation, les entreprises soient nanties des éléments qui leur permettront de connaître le montant de la redevance, six mois avant le début de l'année au cours de laquelle le nouveau système entrera en vigueur.

Le 16 juin 2016, le Conseil fédéral publiait son rapport sur le service public audiovisuel en Suisse. Il en ressort que l'offre de service public doit être adaptée aux nouvelles conditions induites par les nouvelles technologies. Même à l'ère de l'internet et de la numérisation, la Suisse doit disposer d'un service public complet et indépendant dans le domaine des médias. Pour continuer à remplir cette exigence, les conditions générales applicables aux diffuseurs de radio et de télévision titulaires d'une concession doivent être adaptées aux niveaux national et régional.

Dans son rapport, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le modèle actuel, avec la SSR en tant que grand fournisseur ancré dans toutes les régions linguistiques, a fait ses preuves dans le contexte de notre démocratie directe marquée par la diversité linguistique et culturelle. Il garantit un service public de qualité et est le plus approprié également pour l'avenir.

Les exigences posées à la SSR doivent toutefois être renforcées, avec un budget identique. Il faut aussi que la SSR atteigne mieux les jeunes via internet etc. Le Conseil Fédéral a également fixé l'objectif suivant : développer à moyen terme l'actuelle loi sur la radio et la télévision vers une loi sur les médias électroniques.

Le débat parlementaire sur le service public devait avoir lieu en grande partie dans la seconde moitié de 2016. Il y a cependant à ce stade une divergence de vues entre les deux chambres sur la teneur du rapport du Conseil fédéral, voire sur la nécessité d'en demander une nouvelle rédaction. Le débat va donc se poursuivre et se déroulera selon toute vraisemblance au printemps 2017.

De plus, la concession de la SSR expirera fin 2017. Avant d'octroyer une nouvelle concession, le Conseil fédéral a annoncé qu'il souhaitait attendre l'issue du débat parlementaire sur le service public. Il envisage donc de prolonger l'actuelle concession d'au moins une année (la durée de la prolongation dépendra notamment de l'éventuelle nouvelle loi sur les médias électroniques). Quant aux concessions du service public régional, elles expireront fin 2019. Le DETEC envisage également de les prolonger.

Le Conseil fédéral a également l'intention d'ici fin 2017 de développer la LRTV vers une loi sur les médias électroniques, en fonction de l'avancement du débat parlementaire sur le service public. Selon le rapport du Conseil Fédéral, l'adaptation de la loi devrait nécessiter plusieurs années.

2.3 Point de situation sur les opérations immobilières et de construction

2.3.1 Le rachat du bâtiment RTS de La Sallaz:

Le transfert de propriété entre la SSR et l'Etat de Vaud est intervenu le 29 février 2016. Selon les dispositions convenues entre les parties préalablement à la transaction immobilière, la RTS continue à déployer ses activités sur le site de la Sallaz jusqu'à ce que le nouveau pôle multimédia de la SSR, qui doit être érigé sur le site de l'EPFL à Ecublens, soit opérationnel.

Un bail à loyer régissant l'usage des locaux de La Sallaz par la RTS a été signé le 29 février 2016 entre l'Etat de Vaud et la SSR pour une durée de 5 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Une option de prolongation, par palier d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023 au plus tard a été convenue, en cas de retard du chantier par rapport à la planification établie pour la réalisation du nouveau pôle multimédia de la SSR.

Le changement de propriétaire n'a eu aucune incidence sur les activités qui sont déployées par la RTS

sur le site de La Sallaz.

2.3.2 Les étapes prévues de la construction du futur centre de média RTS à Ecublens

Un concours d'architecture en deux phases a été lancé en mai 2014. Sur les 73 projets d'intentions soumis, huit (quatre suisses, quatre étrangers) ont été retenus pour la seconde phase du concours. Le 30 octobre 2014, OFFICE Kersten Geers David Van Severen a été désigné comme lauréat du concours d'architecture du nouveau bâtiment de la RTS sur le campus de l'EPFL.

Selon la planification actuelle, les prochaines étapes sont les suivantes :

- fin septembre 2016 : signature droit de superficie
- juin 2017 : demande de permis de construire du projet Campus
- avril 2018 : lancement du chantier
- sept./oct. 2020 : remise du bâtiment
- sept./oct. 2021 : intégration progressive du site

Le contexte actuel a donc fortement évolué depuis 2009 : les craintes des députés qui ont conduit à l'adoption de résolution du député M. O. Buffat ne paraissent plus fondées aujourd'hui. Le Gouvernement vaudois est néanmoins très attentif à l'évolution de ce dossier afin que les engagements de différentes parties en présence soient respectés et que le principe d'un site d'actualité et d'information à Lausanne ne soit plus remis en question.

Sachant que le processus engagé est long et s'inscrit dans un cadre institutionnel complexe, le Conseil d'Etat entend que les départements et les services concernés par la construction du futur bâtiment contribuent au bon avancement de toutes les phases de réalisation du projet.

2.4 Opportunité du dépôt d'une initiative cantonale

Le Conseil d'Etat comprend et partage le souci exprimé par le Grand Conseil à propos de la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés. La diversité des médias, notamment régionaux, est en effet une question à laquelle le Gouvernement vaudois est très attaché et qu'il a le souhait de défendre. L'enjeu est de trouver le moyen adéquat, en vue des débats à venir, pour concrétiser cet objectif.

Le contexte actuel est aujourd'hui différent et a fortement évolué depuis le dépôt en 2009 de cette initiative. A ce stade, la priorité semble être la défense globale d'un service public en matière d'information. Les années à venir vont donc être marquées par une redéfinition importante des missions de la SSR, quelle que soit l'issue des travaux parlementaires en cours, avec ou non la rédaction d'un nouveau rapport du Conseil Fédéral sur l'audio-visuel public.

Alors que le projet d'implantation de la SSR sur le site de l'EPFL à Ecublens poursuit étape par étape sa concrétisation, on peut ainsi considérer qu'une partie non négligeable de l'objectif est atteint.

A cela s'ajoute l'annonce d'une nouvelle loi sur les médias électroniques. Celle-ci va nécessairement prolonger le débat sur les principes défendus jusqu'ici par le Conseil d'Etat. Le cadre juridique fédéral va donc à l'évidence fortement évoluer au cours des prochaines années. Le Conseil d'Etat va suivre de près l'évolution de La LRTV qui va se muer en une nouvelle loi prenant en compte les derniers développements technologiques.

Le but est de défendre à la fois le service public et la nécessaire diversité des médias. Le gouvernement s'engage ainsi à utiliser tous les moyens à sa disposition, comme il l'a fait jusqu'alors et qui ont pu aboutir à des résultats, notamment pour les médias régionaux. A cet égard, la situation des médias privés et en particulier celle des journaux imprimés, dont la contribution à la diversité de la presse et de la desserte régionale de l'information est essentielle, constitue un sujet de vive préoccupation, sachant qu'au demeurant la convergence des intérêts n'est pas assurée entre catégorie d'acteurs voire au sein d'une même catégorie, comme en témoigne par exemple le litige qui divise des éditeurs privés

et le consortium formé par la SSR, Swisscom et un éditeur privé regroupés au sein d'une coentreprise publicitaire .

Ceci étant, force est de constater que la question du dépôt d'une initiative cantonale au sens de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale se pose aujourd'hui en des termes fort différents qu'à l'époque de la prise en considération de l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts, dont l'objectif peut être considéré comme ayant été atteint. Le Conseil d'Etat fait au demeurant observer que dans le développement de l'initiative, le dépôt d'une initiative cantonale devait intervenir " le cas échéant " ; on peut ainsi interpréter la volonté des initiants en ce sens que ce moyen était en quelque sorte subsidiaires à d'autres actions au cas où celles-ci n'aboutirait pas – ce qui n'a précisément pas été le cas, les actions menées par le Conseil d'Etat ayant conduit aux résultats souhaités.

Dans l'esprit de l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts, on aurait pu envisager que les nouvelles dispositions légales en la matière soient par exemple complétées par les dispositions suivantes :

- Principes généraux :

" Afin d'assurer un service public de qualité, dans un environnement qui soit propice à la formation de la libre opinion, la SSR développe ses activités en harmonie avec celles des autres médias publics et privés. "

- Dispositions organisationnelles

" Sur le plan journalistique, la SSR implante au moins une rédaction de la Télévision et de la Radiodiffusion dans chaque zone linguistique du pays. "

Cela dit, il n'apparaît cependant pas opportun d'intervenir en l'état par le biais d'une initiative, au sens de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale. Le contexte dans lequel s'inscrirait une telle démarche est destiné à évoluer considérablement. Il est en effet impossible à ce stade d'envisager la profondeur des changements qui seront proposés dans la cadre de la nouvelle loi sur les médias numériques. Les principes généraux et les dispositions organisationnelles suggérées ci-dessus, doivent être adaptés, cas échéant, au nouveau contexte légal dans lequel ils seraient destinés à s'inscrire.

En conséquence, le Conseil d'Etat juge plus approprié, dans un premier temps, d'intervenir durant la phase de consultation qui sera lancée par la Confédération dans le courant de l'année prochaine. Ensuite, une nouvelle analyse de la situation permettra d'identifier le meilleur moyen d'ancrer dans le futur dispositif légal la garantie de la diversité des médias et des sites de production radio-télévisés.

3 CONSÉQUENCES

3.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économiques

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

3.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Pour les motifs exposés au ch. 2 ci-dessus, constatant que les objectifs pertinents visés par l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts peuvent être considérés comme réalisés, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans le débat législatif fédéral en cours par une initiative cantonale. Il renonce en conséquence à présenter un projet de décret en invitant le Grand Conseil à approuver son préavis à l'initiative Marc-Olivier Buffat et consorts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 novembre 2016.

Le président : Le chancelier :

P.-Y. Maillard V. Grandjean