



THÈSE



En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

Écoledoctorale : **Droit et Science Politique**

Présentée et soutenue par

Natda HINSHIRANAN

le **mardi 19 décembre 2023**

Titre

Contentieux administratif des médias audiovisuels :
Étude comparative sur le droit français et le droit thaïlandais

Discipline : Droit

Spécialité : Droit Public

Unitéderecherche: IDETCOM

Directeur de thèse : M. Serge REGOURD, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole

JURY

Rapporteurs	Mme. Camille BROUELLE, Professeur des Universités, Université Paris-Panthéon-Assas M. Hervé ISAR, Professeur des Universités, Université d'Aix-Marseille
Examineurs	Mme. Aua-Aree ENGCHANIL, Maître de conférences, Université Chulalongkorn M. Jacques VIGUIER, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole
Directeur de thèse	M. Serge REGOURD, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole

« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières de l'auteur. »

À Narumit et Methinee HINSHIRANAN, mes parents.

REMERCIEMENTS

Mon parcours de recherche pour cette thèse a pu être réalisé grâce aux aides et soutiens que m'ont généreusement apporté certaines personnes et certains organismes. Je souhaite leur exprimer mes sincères remerciements.

Tout d'abord, j'exprime ma profonde gratitude à Monsieur le Professeur Serge REGOURD pour avoir accepté de diriger cette thèse, et pour m'avoir prodigué ses précieux conseils tout au long de ma recherche.

Ensuite, je remercie Madame le Professeur Camille BROUELLE et Monsieur le Professeur Hervé ISAR pour avoir accepté d'être les rapporteurs de ma thèse. Je remercie également Madame Aua-Aree ENGCHANIL d'avoir accepté d'être examinatrice pour la soutenance et Monsieur le Professeur Jacques VIGUIER d'avoir accepté d'être le Président du jury.

Encore, j'exprime ma reconnaissance à Madame Kanthime WUTHICHAT, à Monsieur Wissarut KIDDEE et à Monsieur Jait SATAWORNSEELPORN qui m'ont soutenu dans mes recherches pour cette thèse.

De plus, je souhaite remercier l'Ambassade de France à Bangkok et CAMPUS France pour m'avoir accordé des bourses d'études en Master et en Doctorat. Je remercie également la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications (CNRT) de Thaïlande d'avoir accepté ma demande de stage.

Enfin, je voudrais remercier tous ceux qui, en Thaïlande et en France, m'ont toujours soutenue par leurs encouragements pour achever cette thèse : la famille BERTIN, ma famille, mes amis, mes collègues, et bien d'autres.

SOMMAIRE

Table des abréviations

Remerciements

Introduction

Première partie : Les fondements du contentieux des médias audiovisuels

Titre 1 : L'évolution des médias de l'audiovisuel

Chapitre 1 : Les fondements historiques

Chapitre 2 : La liberté de communication audiovisuelle

Titre 2 : Les organismes concernés par les contentieux administratifs

Chapitre 1 : Les autorités de régulation en France et en Thaïlande

Chapitre 2 : Les différents secteurs des services de médias audiovisuels

Deuxième partie : Les particularités des contentieux administratifs des médias audiovisuels

Titre 1 : L'accès au juge administratif

Chapitre 1 : Les différents contentieux en droit français et en droit thaïlandais

Chapitre 2 : Introduction de l'instance

Titre 2 : Le contrôle du juge administratif

Chapitre 1 : Les procédures d'urgence

Chapitre 2 : Le contrôle du juge administratif

Conclusion générale

Index

Annexes

Bibliographie

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS

Abréviation	Terme développé
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
ASEAN	<i>Association of the South East Asian Nation</i>
B.E.	<i>Buddhist Era</i> (Ère Bouddhique)
CAA	Cour administrative d'appel
CAS	Cour Administrative Suprême
CC	Conseil Constitutionnel
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CNCL	Commission nationale de la communication et des libertés
CNRT	Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications
CNT	Commission Nationale de la Télécommunication
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CTR	Comités techniques radiophoniques
D	Revue Dalloz
HACA	Haute Autorité de la Commission de l'Audiovisuel
INA	Institut National de l'Audiovisuel
JCl.	JurisClasseur
Ord.	Ordonnance
ORTF	Office de Radiodiffusion –Télévision française
PUF	Presses Universitaires de France

RDP	Revue de droit public et de la science politique
Rev. Adm.	Revue Administrative
RFDA	Revue française de droit administratif
SFP	Société Française de Production
TA	Tribunal Administratif
TC	Tribunal des conflits
TDF	Télédiffusion France
UE	Union européenne
UIT	Union Internationale des Télécommunications

INTRODUCTION

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi »¹.

Cet article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'est pas seulement une norme juridique ayant une valeur constitutionnelle. Il s'agit également d'une illustration de l'importance de la communication pour la vie de l'Homme dans la société.

« L'Homme est un animal social », a dit ARISTOTE. Pour vivre, les Hommes ont besoin de communiquer entre eux.² La Communication peut être classée en plusieurs catégories : communication interpersonnelle, communication en groupe, communication organisationnelle et communication de masse.³ Cette dernière catégorie est le fait des médias.

Qu'est ce qu'un média ? D'après le professeur Emmanuel DERIEUX : *« du point de vue du droit, et même si aucune définition préalable, générale et précise, n'en a véritablement jamais été proposée, relèvent des médias toutes les activités qui, au moyen de l'écrit, de la parole, de l'image, du son ou de toute autre forme de signes, contribuent, par quelque vecteur ou support que ce soit, à rendre publics des faits, des données, des idées, des connaissances, des sentiments, des opinions... »⁴.* Cet essai d'explication du champ des médias permet de saisir l'aspect essentiel de la notion: ce sont des organes de diffusion d'informations auprès d'un large public. Ils comprennent notamment les radios, télévisions, cinémas, journaux. En ce qui concerne plus particulièrement les radios et les télévisions, il s'agit d'une forme de communication permettant de transmettre aux auditeurs et aux téléspectateurs des informations

¹ Article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)

² Voir P. RAMASOOTA RANANAND., U. SIRIYUVASAK, *Communication, communication de masse et médias de masse*, dans U. SIRIYUVASAK, *La communication de masse, Media, Culture et Société (Mass communication Media, culture and society)*, 2ème édition, Université Chulalongkorn, Bangkok, 2007, p.4

³ *Ibid.* p.4

⁴ E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J., Paris, 2010, p.25

au moyen de sons et d'images. Les services de radio et de télévision font donc une communication de masse audiovisuelle.

En France, la notion de « *Communication audiovisuelle* » est définie dans l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, la loi qui régit actuellement les services de communication audiovisuelle français. « *On entend par communication audiovisuelle toute communication au public de services de radio ou de télévision, quelles que soient les modalités de mise à disposition auprès du public, toute communication au public par voie électronique de services autres que de radio et de télévision et ne relevant pas de la communication au public en ligne [...], ainsi que toute communication au public de services de médias audiovisuels à la demande* ». ⁵ Ainsi, en France, les services de radio, les services de télévision et les services de médias audiovisuels à la demande font partie des services de communication audiovisuelle.

Pour la notion du service de télévision, « *est considéré comme service de télévision tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons* » ⁶.

Pour la notion du service de radio, « *est considéré comme service de radio tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des sons* ».

Pour la notion de service de médias audiovisuels à la demande, d'apparition plus récente, et réserve faite d'exceptions particulières, il s'agit d'un « *service de communication au public par voie électronique permettant le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur sa demande, à partir d'un catalogue de programmes dont la sélection et l'organisation sont contrôlées par l'éditeur de ce service* ».

⁵ Alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986. En ce qui concerne la notion communication au public par voie électronique, cette loi a aussi donné dans les alinéas 1 et 2 du même article la définition des « *communications électroniques* » et des « *communications au public par voie électronique* » : « *On entend par communications électroniques les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique* ». « *On entend par communication au public par voie électronique toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de communication électronique, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée* ».

⁶ Alinéa 4 de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986

La communication audiovisuelle a été initialement organisée dans un cadre national mais ce qu'il est convenu de nommer la globalisation économique d'une part et la « révolution » numérique d'autre part a rendu cette communication trans-nationale. Ils apparaissent alors que nombreux d'Etats se réfèrent aux modèles des grands puissances occidentales. Tel est le cas de la Thaïlande à l'égard de laquelle le modèle français constitue une telle référence.

En Thaïlande, généralement, la notion de services de radio et de télévision est directement utilisée dans les textes juridiques pour évoquer les services des médias audiovisuels. L'article 4 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) définit ainsi la notion du « service de radiodiffusion sonore » : il s'agit d'« *un service fournissant des informations ou des programmes aux appareils récepteurs, par des fréquences radios, des fils, des fibres optiques, des signaux électromagnétiques ou par tout autre système, ou par une combinaison de ceux-ci, ou d'autres services similaires régis par la CNRT en tant que services de radiodiffusion sonore* ».

Selon ce même article, « *service de télévision* » signifie un « *service fournissant des informations ou des programmes de visionnage et d'écoute aux appareils récepteurs, par des fréquences radios, des fils, des fibres optiques, des signaux électromagnétiques ou par tout autre système, ou par une combinaison de ceux-ci, ou d'autres services similaires régis par la CNRT en tant que services de télévision* ».

En Thaïlande, il n'y a donc pas encore de définition spécifique pour les services de médias audiovisuels à la demande.

Avant d'aborder le corps de cette thèse, il faut tenter d'expliquer d'abord dans quelle intention de recherche elle a été entreprise (paragraphe 1), et ensuite quel champ de recherche a finalement été retenu (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : pourquoi faire une étude comparative sur les contenus des médias audiovisuels en France et en Thaïlande ?

Grâce aux évolutions technologiques et juridiques qui ont favorisé le développement des médias audiovisuels, les auditeurs et les téléspectateurs ont des possibilités accrues de

recevoir divers programmes audiovisuels fournis par différents services que ce soit du secteur public ou du secteur privé.

La particularité du service de communication audiovisuelle est qu'il conserve des liens très étroits avec le pouvoir étatique, bien que le monopole public ait déjà été supprimé. En effet, les services de radio ainsi que les services de télévisions permettent de diffuser des messages au grand public, ce dont l'État ne peut se désintéresser. De plus, les radios et les télévisions hertziennes terrestres doivent utiliser des ressources radioélectriques qui sont considérées comme des ressources rares. L'Etat doit donc intervenir par des décisions réglementaires ou des décisions individuelles (telles que l'autorisation, ou le refus) ou même par des contrats (tel que les contrats de concession). Ainsi, lorsqu'il y a des conflits concernant ces différents cas d'intervention étatique, la juridiction administrative a compétence pour juger ces affaires.

Mener une comparaison entre l'organisation de la communication audiovisuelle en France et en Thaïlande exige alors de prendre en compte les spécificités de la Thaïlande tant sur le terrain politique que sur celui de l'organisation juridictionnelle.

En Thaïlande, depuis l'établissement en 2011 de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des télécommunications (CNRT) en tant qu'autorité de régulation des services des médias audiovisuels et des télécommunications⁷, les recours devant la juridiction administrative concernant les services des médias audiovisuels ont fortement augmenté. Or, il faut noter que la juridiction administrative thaïlandaise est-elle même une juridiction récente (officiellement instaurée le 9 mars 2001⁸). Il n'y a donc pas beaucoup de jurisprudence administrative dans ce domaine, et plusieurs recours ont abordé des sujets tout nouveaux pour la juridiction administrative thaïlandaise. Il paraît donc utile de mener une étude comparative sur le contentieux administratif des médias audiovisuels en Thaïlande et dans un autre pays dont la juridiction administrative existe depuis longtemps, et qui a connu des évolutions juridiques plus importantes dans le domaine des médias audiovisuels. La France apparaît comme le pays idéal pour tenter cette étude, pour diverses raisons : tout d'abord, la juridiction administrative française est même le modèle qui a été utilisé pour la création de la juridiction thaïlandaise (I). Ensuite, la fin du monopole public de la communication audiovisuelle est arrivée bien plus tôt

⁷ Année de l'entrée en fonctions de ses onze membres

⁸ A. CHULARAT, *Pour en arriver ... à la juridiction administrative* (en Thaï), juridiction administrative, Din-Design, 2^e édition, 2009, p. 186

en France qu'en Thaïlande. Dans ce dernier pays, la coexistence entre le secteur public et le secteur privé, et la création de l'autorité de régulation entraînent une augmentation du nombre de recours devant la juridiction administrative (II).

I. La création de la juridiction administrative en Thaïlande.

En Thaïlande, une révolution s'est produite le 24 juin 1932. Le régime de monarchie absolue est devenu un régime de monarchie constitutionnelle. Après la révolution, il y a eu des tentatives pour créer une juridiction administrative, mais sans succès. Cette juridiction n'a pu réellement naître qu'en 1999 avec la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

En effet, après la révolution en 1932, il y avait eu une tentative de créer une juridiction administrative sur le modèle du Conseil d'Etat français, à l'initiative de M. Pridi PANOMYONG.⁹ En 1933, la loi sur le Conseil d'Etat a été promulguée. Cet organisme avait pour mission, d'une part, de préparer le travail législatif et de donner des conseils juridiques aux gouvernements, et d'autre part, de juger les contentieux administratifs. Il n'y a pas eu d'obstacle pour instaurer la fonction consultative du Conseil d'Etat thaïlandais. Cependant, il y a eu des difficultés pour instaurer la fonction contentieuse du Conseil d'Etat thaïlandais car les textes qui devaient déterminer les compétences de la juridiction administrative et les procédures contentieuses n'ont pas pu être adoptés.¹⁰ Ainsi, au lieu de créer une réelle juridiction administrative, on a institué un autre organisme pour contrôler l'administration : la Commission des Pétitions créée par la loi sur les Pétitions B.E. 2492 (1949).¹¹ Cet organisme n'avait pas de réelle compétence de juridiction administrative.

Après des années d'instabilité politique en Thaïlande, la Constitution de 1974 a été mise en vigueur. L'Assemblée constituante a juste prévu l'existence de la juridiction administrative en renvoyant à plus tard l'élaboration des dispositions sur le sujet.¹²

⁹ C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.77 ; Piyabutr SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.61

¹⁰ P. SAENGGANOKKUL, *Ibid.*, p. 62 et p. 74 ; C. SAWAENGSAK, *Ibid.*, p. 78

¹¹ P. SAENGGANOKKUL, *Ibid.*, p. 74 ; C. SAWAENGSAK, *Ibid.*, p. 78 ; La Cour administrative de Thaïlande, *La Cour administrative de Thaïlande*, S.I.:[s.n.], 1^{er} édition 2007, p. 56-58

¹² Article 212 de la Constitution 1974, cité dans C. SAWAENGSAK, *Ibid.*, p. 79

Une autre étape importante de l'histoire de la création de la juridiction administrative en Thaïlande a été la mise en vigueur de la loi sur le Conseil d'Etat B.E. 2522 (1979). D'une part, elle supprimait l'ancienne Commission des pétitions, et d'autre part, elle créait la Section du contentieux au sein du Conseil d'Etat¹³ (M. Piyabutr SAENGGANOKKUL a traduit le nom de cette nouvelle Section en « Conseil des contentieux administratifs »).¹⁴ La Section du contentieux est chargée de juger les pétitions selon la procédure prévue par la loi. Elle a donc une fonction distincte de la fonction consultative du Conseil d'Etat qui participe par ses avis à l'élaboration de la loi. Cependant, la décision prise par cette nouvelle Section doit être envoyée au premier ministre pour que celui-ci ordonne de la mettre en œuvre.¹⁵

Après plusieurs années de tentatives de création d'une cour administrative, c'est grâce à la Constitution de 1997 que la juridiction administrative a pu être créée : les articles 276 – 280 de cette Constitution prévoient l'organisation de la juridiction administrative. Pour la mettre en œuvre, la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) a alors été publiée. Le concept dualiste qui fonde la juridiction française a donc été repris dans le droit thaïlandais. C'est en 2001 que la juridiction administrative thaïlandaise a été inaugurée.¹⁶ Elle est composée d'une part de la Cour administrative Suprême, et d'autre part des tribunaux administratifs. Les dispositions sur la Cour administrative suprême ont été reprises dans la Constitution de 2007.

Bien que depuis sa création aient eu lieu deux coups d'Etat qui ont entraîné l'abrogation de la Constitution de 1997 et de celle de 2007, la juridiction administrative a toujours survécu à ces situations d'instabilité. La raison en est que les gouvernements militaires ont publié et diffusé une annonce proclamant que la Constitution est abrogée mais que les juridictions restent en fonctions.¹⁷ Cependant, le 6 avril 2017, une nouvelle Constitution a été promulguée. Des dispositions sur la juridiction administrative sont incluses dans ses articles 197 et 198.¹⁸

¹³ La Cour administrative de Thaïlande, *op.cit.*, p.62-63

¹⁴ P. SAENGGANOKKUL, *op.cit.*, p. 76-77

¹⁵ C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p. 80 ; La Cour administrative de Thaïlande, *op.cit.*, p.63

¹⁶ A. CHULARAT, *Pour en arriver ... à la juridiction administrative* (en Thaï), *op.cit.*, p. 186

¹⁷ L'annonce n°3 du 19 septembre 2006 du Conseil pour une Réforme Démocratique précise dans sa disposition 4 que « *les juridictions, à l'exception de la Cour Constitutionnelle, continuent à disposer des pouvoirs de juger les litiges conformément aux lois et aux annonces du Conseil pour une Réforme Démocratique* » ; Dans l'annonce n°5/2557 (22 mai 2014) du Conseil National pour la Paix et l'Ordre, la disposition 4 prescrit que « *Toutes les juridictions conservent leurs pouvoirs dans le procès et dans le jugement des affaires conformément aux lois et aux annonces du Conseil National pour la Paix et l'Ordre* » ; Voir aussi C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p.91

¹⁸ Article 197 de la Constitution de 2017 : « *La juridiction administrative a le pouvoir de juger des litiges administratifs découlant de l'exercice du pouvoir administratif ou de l'exécution d'un acte administratif conformément à la loi.*

La juridiction administrative thaïlandaise est donc une juridiction récente. La création de cette juridiction est inspirée par le modèle de la juridiction administrative française créé beaucoup plus tôt.

En France, l'origine de la juridiction remonte à la Révolution de 1789. Elle découle principalement de l'interprétation française du principe de la séparation des pouvoirs, qui demeure un « *des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* »¹⁹, particulièrement entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire (« *juger l'administration, c'est encore administrer* ») d'où la volonté de soustraire l'administration à l'influence du pouvoir judiciaire, qui a progressivement abouti à la création de la juridiction administrative française.²⁰

Ainsi, l'administration juge ses propres litiges. Il s'agit donc du système de l'« *administration – juge* ».²¹

II. La fin plus tardive en Thaïlande du monopole de la communication audiovisuelle

Avant la Constitution de 1997, les fréquences hertziennes terrestres étaient réservées au secteur public. Les entreprises du secteur privé ne pouvaient fournir des services de communication audiovisuelle qu'en concluant des contrats de concession ou de location des temps d'antenne avec le secteur public. Elles n'étaient donc pas titulaires d'autorisations pour utiliser les fréquences hertziennes. La Constitution de 1997 a juridiquement mis fin au

Il doit y avoir une Cour administrative suprême et des tribunaux administratifs

La compétence de la juridiction administrative en vertu du paragraphe un n'inclut pas les décisions prises par les Organismes indépendants exerçant directement leurs pouvoirs en vertu de la Constitution. La création, les procédures contentieuses et l'administration de la juridiction administrative doit être conformes à la loi ».

Article 198 de la Constitution de 2017 : « *L'administration des personnels chargés des fonctions de juges administratifs doit être indépendante. Aussi, elle doit être gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature administrative, composé du président de la Cour administrative suprême en tant que président, de membres qualifiés qui sont juges de la juridiction administrative, et de pas plus que deux personnes qualifiées qui ne sont ou n'ont jamais été juges de la juridiction administrative, élues par les magistrats de la juridiction administrative, conformément à la loi* ».

¹⁹ CC. n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 ; voir considération 15

²⁰ Avant 1872, le Conseil d'Etat dispose seulement d'un pouvoir consultatif dans le cas des litiges administratifs. C'est le chef de l'Etat qui doit prendre la décision. C'est la loi du 24 mai 1872 qui a permis de sortir du système de justice retenue pour passer au système de justice déléguée. Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, L.G.D.J., 24^e édition, 2022, p. 61-62, p.64

²¹ Y. GAUDEMET, *Ibid.*, p.63

monopole public en proclamant que les fréquences hertziennes n'appartiennent plus seulement au secteur public. « *Les fréquences utilisées pour la diffusion de la radio, de la télévision et des télécommunications sont des ressources nationales de communication pour l'utilité publique* ». ²²

La Constitution de 1997 a aussi prévu la création de deux autorités de régulation : l'une contrôle les services de télécommunication et gère les fréquences hertziennes afférentes, l'autre contrôle les services de communication audiovisuelle et gère les fréquences afférentes. Cependant, bien que la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la communication B.E. 2543 (2000) ait été promulguée, seule l'autorité de régulation des services de télécommunications (la Commission Nationale de la Télécommunication) a pu être créée. En effet, il y a eu de nombreux obstacles, notamment dans la procédure de sélection des membres de l'autorité de régulation des services de médias audiovisuels. La Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion n'a pas pu être créée.

En 2007, une nouvelle Constitution est entrée en vigueur. Cette Constitution prévoyait une seule autorité de régulation qui contrôlerait à la fois les services de télécommunication et les médias audiovisuels. Elle était chargée de la gestion des fréquences et du contrôle des activités de ces services. En application de la nouvelle constitution, la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) et la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et des télécommunications B.E. 2553 (2010) ont été promulguées.

Le 7 octobre 2011, les membres de la Commission Nationale de la Radio - Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT) ont pris leurs fonctions. Ainsi, depuis la fin juridique du monopole public de la communication audiovisuelle, la CNRT est donc l'autorité de gestion des fréquences et de régulation des médias audiovisuels et des télécommunications. De nombreux règlements et de nombreuses procédures devaient être mis en place par la CNRT pour assurer ses missions. La CNRT devait donc affronter de nouveaux défis face au nouveau paysage des médias audiovisuels, marqué par la coexistence entre secteur public et secteur privé, ainsi que par le développement de nouvelles technologies numériques.

Ainsi, certaines décisions de la CNRT, individuelles ou réglementaires, ont pu devenir l'objet de contentieux administratifs. De fait, la juridiction administrative a reçu plusieurs

²² Article 47 de la Constitution 2007 a aussi repris la même notion du premier alinéa de l'article 40 de la Constitution 1997

recours contre les décisions de la CNRT. Avant la création de la CNRT, les contentieux administratifs des médias audiovisuels étaient principalement des recours contre des contrats administratifs. Depuis la création de la CNRT, les contentieux administratifs sont principalement des recours pour excès de pouvoir.

Le juge administratif thaïlandais a donc un rôle important dans l'évolution des médias audiovisuels en Thaïlande.

Dans ces conditions, il paraît utile de comparer la situation actuelle des contentieux administratifs des médias audiovisuels en Thaïlande avec celle d'un autre pays qui a connu une évolution importante tant dans le domaine du contentieux administratif que dans le domaine de la communication audiovisuelle.

En France, le monopole public de l'audiovisuel a pris fin en 1982²³. Cette fin est même arrivée avant la création de la juridiction administrative en Thaïlande. La France qui est le modèle de la dualité de juridictions et qui dispose depuis 1982 d'une autorité de régulation des médias audiovisuels avec la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (HACA)²⁴, est le pays idéal pour une comparaison susceptible de contribuer bénéfiquement à l'approfondissement des études sur les contentieux administratifs des médias audiovisuels.

Cette comparaison permettra aussi de mieux comprendre le système juridique français concernant la communication audiovisuelle, régi notamment par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée.

La juridiction administrative française a en outre déjà eu l'expérience de certains litiges dont la juridiction thaïlandaise n'a eu à connaître que récemment. Dans certains cas, la France a déjà élaboré des solutions ou des mesures spéciales applicables aux contentieux administratifs des médias audiovisuels. Cela permettra de mieux saisir l'état des contentieux administratifs des médias audiovisuels dans ces deux pays et de mesurer les atouts et inconvénients du système juridique concernant la communication audiovisuelle de chacun de ces pays.

²³ La Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle annonce dans son article 1 que « *la communication audiovisuelle est libre* ».

²⁴ La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle a été ensuite remplacée par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) avec la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de *communication*. Ensuite, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est venu remplacer CNCL, avec la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Paragraphe 2 : Le champ de l'étude du contentieux administratif des médias audiovisuels

Dans le domaine des médias audiovisuels, plusieurs sortes de litiges sont possibles. Il peut y avoir des litiges sur la diffamation, la violation de la propriété intellectuelle, le droit à l'image, l'utilisation des fréquences sans autorisation, les sanctions pénales, les sanctions administratives, l'abrogation des contrats ou l'annulation des décisions individuelles ou réglementaires de l'autorité de régulation, etc. Une étude sur tous les litiges possibles dans le domaine des médias audiovisuels risquerait d'être à la fois trop vaste et trop vague. Il est donc nécessaire de fixer des champs de recherche. Les recherches de cette thèse seront centrées sur les contentieux administratifs des médias audiovisuels.

Les litiges relevant de la juridiction administrative sont des litiges entre personnes publiques ou entre une personne publique et une personne privée. Ces litiges doivent porter sur une activité administrative.²⁵

La juridiction administrative thaïlandaise est fondée par la Constitution. Celle-ci fixe les champs de compétence de cette juridiction. L'article 276 de la Constitution de 1997²⁶ fut remplacé par l'article 223 de la Constitution de 2007²⁷, puis par l'article 197 de la Constitution de 2017²⁸. Le premier paragraphe précise bien que « *la juridiction administrative a le pouvoir*

²⁵ Voir notamment, parmi de nombreux ouvrages, D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 5^e édition, Paris, 2013, p.120 ; Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.98

²⁶ Article 276 de la Constitution de 1997 : « *La juridiction administrative a le pouvoir de juger les litiges entre une administration, un organisme public, une entreprise publique, les collectivités locales ou un agent de l'Etat sous le contrôle hiérarchique ou le contrôle de tutelle du Gouvernement, et une personne privée. Elle peut aussi juger les litiges administrations, organismes publics, entreprises publiques, collectivités locales ou agents de l'Etat sous le contrôle hiérarchique ou le contrôle de tutelle du Gouvernement même. Ces litiges sont des conséquences de l'exercice ou du défaut d'exercice des missions des administrations, organismes publics, entreprises publiques, collectivités locales ou agents de l'Etat telles que prévues par la loi.*

Il doit y avoir une Cour administrative suprême et des tribunaux administratifs de première instance, et il peut y avoir aussi une Cour administrative d'appel ».

²⁷ L'article 233 de la Constitution de 2007 indique que « *la juridiction administrative a le pouvoir de juger les litiges entre une administration, un organisme public, une entreprise publique, une collectivité locale ou un organisme constitutionnel ou un agent de l'Etat et une personne privée. Elle peut aussi juger les litiges entre administrations, organismes publics, entreprises publiques, collectivités locales ou organisme constitutionnels ou agents de l'Etat même. Ces litiges sont les conséquences de l'exercice d'un pouvoir administratif prévu par la loi ou de l'exécution d'un acte administratif pris par une administration, un organisme public, une entreprise publique, une collectivité locale ou un organisme constitutionnel ou un agent de l'Etat, conformément à la loi. La juridiction administrative a aussi le pouvoir de juger les matières prescrites par la Constitution ou par la loi.*

La compétence des tribunaux administratifs en vertu du paragraphe premier n'inclut pas le règlement des différends par l'organisation constitutionnelle exercée comme leurs pouvoirs directement prévus par la Constitution.

Il doit y avoir une Cour administrative suprême et des tribunaux administratifs de première instance, et il peut y avoir aussi une Cour administrative d'appel ».

²⁸ Article 197 de la Constitution, *op.cit.*

de juger des litiges administratifs découlant de l'exercice du pouvoir administratif ou de l'exécution d'un acte administratif conformément à la loi ».

Ainsi, les recherches de cette thèse seront consacrées seulement aux litiges concernant les médias audiovisuels et découlant des activités administratives.

Le champ de compétence de la juridiction administrative thaïlandaise est plus détaillé dans l'alinéa un de l'article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999). Ainsi, les juridictions administratives sont compétentes dans les cas suivants : (1) des litiges concernant l'illégalité d'un acte administratif ; (2) des litiges se rapportant au manquement à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ; (3) des litiges sur la responsabilité ; (4) des litiges nés d'un contrat administratif ; (5) des litiges prévus par une loi requérant une administration ou un agent de l'Etat de porter un recours devant une juridiction afin qu'elle adresse une injonction ; (6) des litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative en vertu d'une loi.²⁹

En revanche, les actes se rapportant à la discipline militaire, les actes du Conseil supérieur de la magistrature prévus par la loi sur la magistrature judiciaire et les litiges relevant de la compétence des tribunaux spécialisés ne relèvent pas de la juridiction administrative selon l'alinéa deux de cet article 9.³⁰

Les études sur le contentieux administratif des médias audiovisuels devraient donc englober tous les litiges entre organismes publics et une personne privée ou entre organismes publics même, sur la légalité des décisions administratives, les contrats administratifs, les recours en responsabilité, et autres litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative en vertu d'une loi, dans les matières relatives aux médias audiovisuels. Cependant, la priorité des études de cette thèse portera sur le contentieux de l'annulation, car depuis la fin du monopole public des services de communication audiovisuels, et plus spécialement depuis la création d'autorités de régulation des médias audiovisuels, le CSA et la CNRT, les recours en annulation qui consistent à contrôler la légalité des décisions administratives ont fortement augmenté.

²⁹ Voir l'article 9 de la *loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)* (traduction faite par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande), http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, consulté le 7 juin 2019

³⁰ *Ibid.*

Ces études porteront aussi sur les mesures provisoires décidées dans le cadre du contentieux administratif des médias audiovisuels.

Seront donc exclus des recherches de cette thèse les litiges qui relèveraient de la compétence de la juridiction judiciaire :

- a. Cela peut être dans le cas de sanctions pénales.³¹ En effet, L'exercice des services des médias audiovisuels peut entraîner des sanctions administratives et des sanctions pénales. Les sanctions pénales seront écartées des études de cette thèse. En France, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée prévoit des sanctions pénales dans son Titre VI. Elles peuvent, par exemple, réprimer l'utilisation d'un prête-nom, un défaut d'information, une émission illégale, l'utilisation de décodeurs pirates ou la fraude à la réception des programmes. En Thaïlande, la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) et la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE.2553 (2010) prévoient des sanctions pénales dans le domaine des services de communication audiovisuelle.

Il s'agit notamment du cas où un service de médias audiovisuels utilise des fréquences ou fournit des services de radio et de télévision sans autorisation, ou du cas où les services provoquent des interférences, ou du cas où le titulaire entrave les missions de la Commission de la Radio – Télédiffusion.

Outre les lois de 2008 et de 2010, la loi sur les Radios Communications de 1955 fixe aussi des sanctions pénales. Il s'agit des sanctions relatives à la possession, l'utilisation, la fabrication et l'importation d'équipements de radiocommunication sans autorisation. Elles sont aussi relatives au cas d'installation d'une station de radiocommunication sans autorisation.

Une affaire peut être citée comme exemple. Dans une décision de la Cour Administrative Suprême du 30 mai 2012³², la requérante avait envoyé à la Commission Nationale des télécommunications³³ une demande de licence provisoire pour exploiter des services des radiodiffusions à caractère communal,

³¹Voir J-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998, p.154-159

³² CAS., 30 mai 2012, Nitvadee T. c/ CNRT, n° 255/2555

³³ L'ancienne commission de régulation, créée conformément à la Constitution de 1997, et qui est devenue la CNRT sous la Constitution de 2007.

puis de nombreuses lettres pour lui demander la suite réservée à sa demande, mais sans obtenir de réponse. Environ un an après, la CNRT³⁴ a envoyé à la requérante une lettre lui demandant de fournir des documents supplémentaires pour pouvoir procéder à l'examen de sa demande, cela dans les 15 jours suivant la réception de la lettre de la Commission. Cependant, la requérante a considéré qu'il y avait un retard excessif et elle a fait un recours devant la juridiction administrative. Entre-temps, la CNRT a envoyé des agents pour saisir et confisquer les équipements de la requérante. Dans les conclusions de son recours, elle demandait au juge d'enjoindre à la CNRT d'examiner sa demande sans tarder et d'ordonner une mesure provisoire pour lui éviter des préjudices. Le tribunal administratif et la Cour administrative Suprême ont relevé que la requérante n'avait pas contesté la demande de la CNRT de lui fournir des documents supplémentaires et n'avait pas envoyé les documents demandés avant de présenter son recours. En conséquence, les juges ont estimé qu'il n'apparaissait pas dans cette affaire que la CNRT avait le devoir d'examiner la demande de la requérante, ou avait négligé, ou tardé de le faire. La requérante n'avait donc pas d'intérêt à agir. Son recours a donc été considéré par le tribunal administratif et par la Cour administrative Suprême comme irrecevable.

La Cour administrative avait aussi relevé que le fait que la CNRT avait envoyé des agents pour saisir et confisquer les équipements constituait une procédure judiciaire ne relevant de la juridiction administrative.

- b. Cela peut être aussi dans le cas des litiges sur la propriété privée et les libertés publiques³⁵, tels que les litiges concernant la propriété intellectuelle. En effet, ces catégories de litiges relèvent de la juridiction judiciaire. En France, comme l'indique M. TRAMONI, « *l'activité publique ne s'exerce que sur les domaines de l'émission et de la programmation, les activités de production et de création d'œuvres audiovisuelles ayant été, dès l'origine, soumises aux règles du droit privé en général et de la propriété littéraire et artistique en particulier* ». ³⁶ En Thaïlande, les litiges concernant la propriété intellectuelle relèvent de la compétence du tribunal de la

³⁴ Le changement de l'autorité de régulation avait eu lieu entre-temps.

³⁵ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p. 101 - 102

³⁶ J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.133

propriété intellectuelle et du commerce international créé par la loi B.E. 2539 (1996). Il s'agit d'un tribunal spécial de premier degré de la juridiction judiciaire.³⁷

- c. Cela peut encore être le cas des litiges où une personne publique est partie au contentieux mais qui concernent des gestions privées³⁸. Dans certains cas, la difficulté essentielle est surtout de déterminer si un litige relève de la compétence de la juridiction administrative ou de celle de la juridiction judiciaire. Par exemple, en droit français, la société France Télévision assure des services de télévision relevant du secteur public. Il s'agit en effet d'une société dont le capital appartient à l'Etat. Dans le cas de l'ordonnance du Conseil d'État du 17 mars 2010³⁹, la requérante avait demandé à celui-ci de suspendre la délibération du conseil d'administration de la société France Télévisions mandatant son président-directeur général pour ouvrir des négociations exclusives avec un consortium formé de deux sociétés, en vue de la cession de 70% de sa participation dans le capital de la société France Télévisions Publicité, qui assure sa régie publicitaire. Selon le Conseil d'Etat cette délibération n'a pas le caractère d'un acte administratif car elle est « *sans incidence sur le financement de la société France Télévisions non plus que, de manière générale, sur l'organisation du service public dont elle a la charge* ». Cette contestation ne relève donc pas de la compétence de la juridiction administrative. Dans certains cas, lorsqu'il y a difficulté sur la détermination de la juridiction compétente, c'est le Tribunal des conflits qui a compétence pour trancher la question.⁴⁰

³⁷ Articles 7, 8 et 11 de la loi portant la création et la procédure de la Cour de la propriété intellectuelle et du commerce international B.E. 2539 (1996)

³⁸ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.100 - 101

³⁹ C.E. Ord, 17 mars 2010, *France Télévision*, n° 336710

⁴⁰ Ainsi, dans sa décision du 2 mars 1987, le tribunal des conflits a considéré que la décision implicite par laquelle la commission professionnelle paritaire a refusé l'homologation d'un réalisateur de télévision relève de la juridiction administrative.

En effet, la convention collective "des réalisateurs de télévision travaillant directement ou en façonnage pour les sociétés nationales de télévision et l'Institut national de l'audiovisuel" a été signée par les sociétés nationales, l'Institut national de l'audiovisuel, la Société Française de Production et divers syndicats de réalisateurs de télévision. Suite à la convention, une commission professionnelle paritaire est établie. Celle-ci doit se prononcer sur l'homologation des réalisateurs de télévision et délivrer la carte professionnelle de réalisateur de télévision. Selon le tribunal des conflits, « *la convention ne se borne pas à organiser les conditions d'accès à l'emploi de réalisateur de télévision mais régit l'accès à la profession de réalisateur de télévision. Dès lors, les décisions que prend la commission professionnelle paritaire pour l'exécution des missions de service public et dans l'exercice de prérogatives de puissance publique revêtent le caractère de décisions administratives* ». (TC. 2 mars 1987, *GOUMOT*, n°2433)

En droit thaïlandais, dans le cas où il y a doute si un litige relève de la compétence de la juridiction judiciaire ou de celle de la juridiction administrative, le Comité d'Arbitrage des Compétences entre Juridictions dispose du pouvoir de déterminer quelle est la juridiction compétente.

Exemple, la décision 3/2557⁴¹ prise par ce Comité sur le litige suivant : la société MCOT qui est une entreprise publique avait fait une demande de modification de registre concernant le changement d'un membre de sa direction et avait demandé aussi un certificat de cette modification au directeur du département de développement des affaires. La cause de cette décision est qu'un requérant a accusé la société MCOT d'avoir fait cette demande en se basant sur une délibération qui serait illégale. Le Comité a considéré que l'objet de ce litige consiste donc à savoir si la réunion des actionnaires et leur délibération sont ou non légales. Il s'agit alors d'un litige sur le fonctionnement de la société MCOT en tant que « société publique à responsabilité limitée », ayant statut d'une personne juridique de droit civil. L'accusation du requérant se fondait sur le possible caractère illicite de la procuration donnée à une personne (4ème défendeur) pour assister à la réunion en qualité de représentante du ministère des Finances. Mais c'était seulement un argument que le demandeur utilisait pour soutenir le différend. L'accusation du demandeur ne faisait pas référence à l'action du cinquième défendeur (directeur du département de développement des affaires), qu'il ait ou non illégalement enregistré la demande. L'accusation visait à obtenir que la juridiction administrative révoque une résolution d'une assemblée, ce qui entraînerait l'annulation de l'enregistrement du changement d'administrateur demandé par la société MCOT. La modification du registre n'était qu'une étape juridique pour certifier des droits civils. C'était donc un litige du droit civil et non un litige du droit administratif. Le différend en l'espèce ne portait pas sur une décision illégale d'un agent de l'Etat selon l'article 9 alinéa un (1) de la loi portant la création et la procédure de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999). Ce litige relevait donc de la juridiction judiciaire.

⁴¹ Le Comité d'arbitrage des compétences entre les juridictions, 13 février 2014, M. Pramut c/ MCOT et autres, n°3/2557

- d. Dans le cas de la voie de fait, c'est le juge judiciaire qui est compétent pour juger l'acte de l'administration.⁴²

En droit français, pour protéger les requérants contre les atteintes à leurs libertés fondamentales, il existe devant la juridiction administrative un référé liberté, au titre de l'article L. 251-2 du code de justice administrative.

Ce référé liberté relève de la juridiction administrative. Or, il existe une procédure qui ressemble énormément à ce référé mais qui relève de la juridiction judiciaire. Il s'agit du cas de la voie de fait.

Dans le cas de la voie de fait, le droit de propriété ou la liberté fondamentale doivent être gravement atteints⁴³ et l'atteinte doit être causée par une « *mesure manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration* ». ⁴⁴ Dans le cas de la communication audiovisuelle, la voie de fait peut être notamment dans le cas du brouillage des fréquences radios.⁴⁵

- e. Dans certains cas particuliers, les contentieux relevant normalement de la juridiction administrative peuvent être transférés à la juridiction judiciaire par les législateurs. Tel est le cas des contentieux sur les décisions de l'Autorité de la Concurrence en droit français.⁴⁶

Face à la forte concurrence actuelle sur les marchés de la production, des services et de la distribution, la France et la Thaïlande ont chacune créé une autorité qui doit veiller à la libre concurrence. Elle doit lutter contre les pratiques anticoncurrentielles (ex. les ententes, les abus de positions dominantes) et les concentrations. Le domaine des médias audiovisuels est aussi affecté par des

⁴² J-M SAUVÉ, *Des blocs et des frontières : les juges de la légalité administrative*, dans le colloque sur *L'acte administratif sous le regard du juge judiciaire* organisé par la Cour de cassation le vendredi 4 avril 2014, publié dans Bulletin d'information, Diffusion de jurisprudence, doctrine et communications, n°810, les éditions des journaux officiels, Cour de Cassation, publication bimensuelle du 1^{er} novembre 2014, p.32 ; J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p. 150-154

⁴³ J-M SAUVÉ, *op.cit.*, p.32

⁴⁴ TC, 8 avril 1935, Action française, n°00822 ; Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, Tome 1 Droit administratif général*, LGDJ, 2001, p.421 ; C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10^e édition, 2022, p.517 ; J-M SAUVÉ, *op.cit.*, p.32

⁴⁵ Voir TC. 2 février 1950, Radio Andorre, n°1243 ; note J. RIVERO, JCP 1950, n°5542 ; citée par J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.150

⁴⁶ Voir aussi les réflexions de J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.134-137

concurrences féroces qui rendent nécessaire un contrôle. Actuellement, les statuts juridiques de l'autorité française et de l'autorité thaïlandaise sont bien différents.

En droit français, c'est l'Autorité de la Concurrence, ayant le statut d'autorité administrative indépendante, qui exerce le contrôle de la libre concurrence.⁴⁷ Elle est le successeur du Conseil de la Concurrence créé par l'ordonnance n°86-1243 du 1^{er} décembre 1986. La particularité de l'autorité de régulation de la Concurrence en droit français est que les contentieux concernant les décisions de cette autorité sont transférés de la juridiction administrative à la juridiction judiciaire. La décision du Conseil Constitutionnel n° 86-224 DC du 23 janvier 1987⁴⁸ sur la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la Concurrence explique le fondement de cette possibilité de transfert qui déroge au principe général régissant la compétence de la juridiction administrative : le Conseil précise dans son considérant 16 qu'« *il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé* ».

Ainsi, le législateur a pu décider que les contentieux des décisions de l'Autorité de la Concurrence relèvent de la Cour d'Appel de Paris⁴⁹ et sont susceptibles de pourvoi en cassation.

En Thaïlande, la loi sur les concurrences B.E. 2542 (1999) a créé une Commission de la Concurrence. Or, il ne s'agit pas d'une autorité administrative indépendante comme l'autorité du droit français. Elle est sous tutelle du Ministère de Commerce.⁵⁰ Elle rencontre des obstacles dans l'exercice de ses missions.

Depuis la création de cette Commission, aucune plainte n'a pu faire l'objet d'un recours au contentieux⁵¹. Selon le fonctionnement de la Commission, lorsqu'il y a une

⁴⁷ Voir détail dans R. POESY, *La nature juridique de l'Autorité de la Concurrence*, AJDA 2009, p. 347

⁴⁸ CC. n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 ; cité dans J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.136 ; Note J. CHEVALLIER, *Actualité juridique, Droit administratif*, 20 mai 1987, p.347-350 ; G. EVEILLARD, *Les matières réservés par nature à l'autorité judiciaire*, AJDA 2017, p.101 ; J-M SAUVÉ, *op.cit.*, p.32-33

⁴⁹ Article 464-8 du Code de commerce

⁵⁰ Voir article 6 et article 8 de la loi la loi sur les concurrences B.E. 2542 (1999) ; Bureau de la Commission de la Concurrence, *Les questions souvent rencontrées à propos de la loi sur les concurrences*, <http://otcc.dit.go.th/wp-content/uploads/2017/02/FAQ-t.pdf>, février 2016, p.1, consulté le 9 mai 2017

⁵¹ Bureau de la Commission de la Concurrence, *Les questions souvent rencontrées à propos de la loi sur les concurrences*, *Ibid.* ; Voir interview de Mme Wiboonlasana RUAMRAKSA, secrétaire permanente du ministère de commerce, dans le journal quotidien MATICHON, « *Bonne Nouvelle ! Ce septembre, la nouvelle loi sur les*

plainte ou un constat relatif à une pratique anticoncurrentielle, la commission va collecter des preuves et renvoie au procureur. Ce dernier va alors examiner le dossier pour décider si les preuves sont suffisantes pour faire un recours au pénal.⁵² L'autorité ne possède pas de pouvoir de sanction administrative. Les procédures pour lutter contre les pratiques concurrentielles relèvent donc de la juridiction judiciaire.

La Thaïlande envisage actuellement la modification de la loi sur les concurrences.⁵³ L'introduction des sanctions administratives est en cours de discussion. Il s'agit donc d'une loi en voie d'évolution.

En ce qui concerne les recherches à réaliser dans le cadre de cette thèse, étant donné que les contentieux sur les décisions de la Commission de la Concurrence en droit thaïlandais et de l'Autorité de la Concurrence en droit français relèvent principalement de la juridiction judiciaire, et bien qu'il y a des litiges concernant les médias audiovisuels, ces litiges seront écartés de l'étude.

Pour pouvoir comparer les particularités des contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il apparaît souhaitable d'étudier d'abord les fondements mêmes de ces contentieux. En effet, la France et la Thaïlande ont eu des expériences différentes relativement aux évolutions juridiques des médias audiovisuels. Il est impossible de comprendre le contexte des contentieux actuels si les évolutions juridiques des médias audiovisuels ne sont pas d'abord clarifiées. C'est pourquoi la première partie de cette étude débutera par la comparaison des évolutions juridiques des médias audiovisuels dans ces deux pays. L'étude comparative entre la France et la Thaïlande sur les contentieux administratifs des médias audiovisuels a pour but de comprendre l'état actuel des contentieux administratifs et de voir quels sont les atouts et les inconvénients de chacun de leurs systèmes juridiques concernant les médias audiovisuels. Ces connaissances pourront servir au développement juridique des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

Après avoir approfondi les connaissances sur les fondements juridiques des contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, les particularités des

concurrences est envisagée », MATICHON ONLINE, 3 avril 2017, <https://www.matichon.co.th/news/516564>, consulté le 8 mai 2017

⁵² Bureau de la Commission de la Concurrence, *Les questions souvent rencontrées de la loi sur les concurrences*, *Ibid.* ; voir le journal quotidien MATICHON, *Ibid.* ; Voir Document publié par le Bureau de la commission des concurrences, *Pourquoi la loi sur les concurrences doit-elle avoir des sanctions pénales*, dans revue « *Competition Focus* » du Département des commerces intérieurs, volume 30, Juin 2015, p.4

⁵³ Voir le journal quotidien MATICHON, *Ibid.*

contentieux administratifs des médias audiovisuels dans ces deux pays pourront alors être étudiées dans la deuxième partie de cette thèse.

Cependant, les changements de la situation politique intervenus récemment en Thaïlande ont compliqué la rédaction de cette thèse, qui s'est déroulée sous trois constitutions successives : elle a débuté lorsque la Constitution de 2007 était encore en vigueur, puis, après le coup d'État, elle s'est poursuivie en grande partie sous la Constitution provisoire de 2014, et elle vient de s'achever sous la nouvelle Constitution de 2017 (mise en vigueur le 6 avril 2017). La matière pourrait connaître d'autres évolutions, dont certaines pourraient contredire des informations consignées dans cette thèse.

Première Partie. Les fondements du contentieux des médias audiovisuels

Deuxième Partie. Les particularités des contentieux administratifs des médias audiovisuels

PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DU CONTENTIEUX DES MEDIAS AUDIOVISUELS

Pour pouvoir comparer les particularités des contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il est important de commencer par étudier d'abord les fondements mêmes de ces contentieux. En effet, la France et la Thaïlande ont eu des expériences différentes relativement aux évolutions juridiques des médias audiovisuels. Il est impossible de comprendre le contexte des contentieux actuels si les évolutions juridiques des médias audiovisuels ne sont pas d'abord clarifiées. C'est pourquoi la première partie de cette étude débutera par la comparaison des évolutions juridiques des médias audiovisuels ainsi que les organismes concernés dans les contentieux administratifs de ces deux pays.

TITRE 1 : L'EVOLUTION DES MEDIAS DE L'AUDIOVISUEL

Ce titre a pour but de comparer les évolutions juridiques des médias audiovisuels dans ces deux pays.

Pour commencer, le premier chapitre sera consacré aux les fondements historiques.

En effet, en France et en Thaïlande, les médias audiovisuels étaient tous d'abord tous sous le monopole étatique. Puis, à travers plusieurs étapes d'évolutions historiques et juridiques, les deux pays sont parvenus à libéraliser la communication audiovisuelle. Les acteurs du secteur privé ont alors pu opérer dans ce domaine d'activités.

Or, à l'époque du passage à la libéralisation, les télévisions et les radios étaient généralement diffusées en mode analogique. Ce mode de diffusion a besoin d'utiliser des fréquences hertziennes. Auparavant, l'Etat en avait seul le droit. Désormais, cette utilisation devait être accessible aussi aux opérateurs du secteur privé. Pour réaliser cette libéralisation, le statut juridique des fréquences devenait un sujet important.

L'évolution de la communication audiovisuelle en Thaïlande et en France depuis le monopole public jusqu'à la libéralisation sera étudiée dans la section 1. Ensuite, la section 2 présentera l'importance du statut juridique des fréquences pour la libéralisation de la communication audiovisuelle.

Le deuxième chapitre sera consacré à l'étude du principe de la liberté de communication audiovisuelle dans chacun des deux pays, après la fin du monopole public. Ce principe régit les relations entre les secteurs publics, les secteurs privés, l'autorité de régulation et le grand public. Lorsqu'il y a des contentieux dans le domaine des médias audiovisuels, la liberté de communication audiovisuelle est évoquée directement ou indirectement. Ainsi pour étudier le contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il est important de connaître les fondements de ce principe dans chacun des deux pays. Tout d'abord, nous verrons les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle en France et en Thaïlande. Ensuite, nous étudierons quelles y sont les caractéristiques de la liberté de communication audiovisuelle.

CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS HISTORIQUES

Depuis leurs origines, les médias audiovisuels, que ce soient les télévisions ou les radios, ont exercé des influences importantes dans la société de leurs pays. En France et en Thaïlande, ils ont été d'abord soumis à un monopole étatique. Puis, dans les deux pays, des évolutions historiques et juridiques ont permis finalement une libéralisation de la communication audiovisuelle : elle s'est ouverte à l'activité d'opérateurs.

Or, lors du passage à la libéralisation, les télévisions et les radios étaient encore diffusés en mode analogique, lequel utilise des fréquences hertziennes. Ces fréquences dont l'Etat s'était réservé le droit d'utilisation devaient donc devenir accessibles aussi aux opérateurs privés. La détermination du statut juridique des fréquences a donc dû accompagner la libéralisation des médias audiovisuels.

L'évolution dans chacun des deux pays depuis le monopole public des médias audiovisuels jusqu'à leur libre développement sera étudiée dans la section 1. Ensuite, la section 2 présentera le rôle important qu'a joué le statut juridique des fréquences dans la libéralisation de la communication audiovisuelle.

Section 1 : Du monopole public à la libéralisation de la communication audiovisuelle

La France et la Thaïlande ont connu des rythmes différents d'évolution historique de leurs médias audiovisuels. Cela tient bien sûr à leurs particularités nationales dans les domaines culturel, social, et politique. Toutefois, ces deux pays ont commencé par la même étape : le monopole étatique. En effet, l'audiovisuel y était considéré par le gouvernement comme un moyen de communication qu'il devait se réserver, dans l'idée que celui qui maîtrise la communication maîtrise le pouvoir. Cependant, la Thaïlande et la France ont fini par libéraliser la communication audiovisuelle, chacun à leur manière. En somme, malgré leurs nettes différences historiques, politiques et culturelles, les deux pays ont connu des évolutions à peu près parallèles.

Paragraphe 1 : l'évolution juridique en Thaïlande

Cette étude portera d'abord sur la période durant laquelle la communication audiovisuelle était sous le monopole public (A) et ensuite sur celle qui a vu celui-ci prendre fin (B).

A : La Communication audiovisuelle sous le monopole public

Comme ailleurs, en Thaïlande la communication audiovisuelle a commencé par la radio. Dès son apparition, la radiodiffusion y a été placée sous le monopole de l'État, tout naturellement : en effet, la Thaïlande vivait encore sous le régime de la monarchie absolue. Le premier organisme chargé de s'occuper de ce nouveau mode de communication a donc été une administration, la Direction générale de la Poste et du Télégraphe (*Post and Telegraph Department*).

Le 25 février 1930, cette direction générale a créé la première station de radiodiffusion « Radio Bangkok à Payathai ». ⁵⁴

Mais le 24 juin 1932, une révolution s'est produite : le régime de monarchie absolue a laissé place à celui d'une monarchie constitutionnelle. Cependant cet événement politique très important n'a pas affecté le monopole d'État. En 1938, le Maréchal Plaek Phibunsongkhram ⁵⁵, personnage charismatique et impérieux, est devenu Premier ministre. Il a beaucoup utilisé la radio pour diffuser sa propagande et faire pression sur le peuple afin qu'il soutienne son pouvoir autoritaire. Un seul changement s'est produit concernant l'organisme ayant pour mission de gérer la radiodiffusion : en 1939, cette mission est passée de la Direction générale de la Poste et du Télégraphe à la Direction générale de la Publication. ⁵⁶

⁵⁴ P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p.40

⁵⁵ Le Maréchal Plaek PHIBUNSONGKHRAM était membre du *Khana Ratsadon* (Parti du peuple), lequel regroupait les militaires et citoyens qui ont fait en 1932 la révolution qui a amené le changement du régime politique de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle. Il a été deux fois Premier ministre : de 1938 à 1944, et de 1948 à 1957, date à laquelle il a été chassé par le coup d'État du Maréchal Sarit THANARAT. (CHANIKAN SANGDEE, *Images of Field Marshal Pibulsonggram in Thai political History 1933-1997*, Thesis for the Master of Arts Program in History, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, Academic 2009, p.1)

⁵⁶ P. WATTANASIRITHAM, *Op.cit.*, p.40

En 1941, « Radio Bangkok à Payathai » a également connu un changement : elle a pris le nom de « Radio Thaïlande ».⁵⁷

Durant la période 1940-1946, le pays a vécu au rythme des tournants de la 2ème Guerre Mondiale.⁵⁸

La radiodiffusion de Thaïlande a inévitablement été touchée par cette guerre. Le Ministre de la Communication a ainsi décidé de créer une deuxième station de radio, appelée « Radio 1 P 1 »⁵⁹, prise en charge par la Direction générale de la Poste et du Télégraphe.

Après la 2ème Guerre Mondiale, le Maréchal Plaek Phibunsongkhram, contesté pour avoir mené une politique pro-japonaise mais toujours très populaire, est parvenu à redevenir Premier ministre⁶⁰, jusqu'en 1957.

Sous son nouveau pouvoir, en 1952, la Direction générale des Relations Publiques du gouvernement a remplacé la Direction générale de la Publication, et surtout, en 1955, un nouveau mode de communication est apparu en Thaïlande : la télévision.

C'est en effet à l'initiative de Maréchal Plaek Phibunsongkhram que la première station de télévision hertzienne terrestre a été fondée :

Le 10 novembre 1952, le gouvernement a créé « la Société de Télévision Thaï », avec un statut de droit privé équivalent à celui de Société à responsabilité limitée (SARL) en droit français. Cette forme juridique a été choisie afin de contrer les critiques qui s'élevaient contre les dépenses que celle-ci ferait peser sur les comptes publics. En réalité, la totalité des parts de capital de cette société étaient détenues par des organes publics, dont la Direction générale des relations publiques qui en possédait la majorité⁶¹ (les autres parts étaient détenues notamment par le Ministère des Finances, l'Armée de Terre, la Marine, l'Armée de l'Air et la Police Nationale).⁶² La première chaîne de télévision thaïlandaise lancée le 24 juin 1955 par *la Société de Télévision Thaï* est appelée *Chaîne 4 Bang Khun Plom*.

⁵⁷ P. WATTANASIRITHAM, *Ibid.*, p.41

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ U. SIRIYUVASAK, « *La communication de masse, Media, Culture et Société* », 2ème édition, Université Chulalongkorn, Bangkok, 2007, p. 109-110

⁶² MCOT, « *60th Anniversary of Thai Television 35th Anniversary of MCOT* », MCOT, Bangkok, 2012, p.33 ; Royal Thai Army Radio and Television Station, « *40th Anniversary Royal Thai Army Radio and Television Station Channel 5* », Royal Thai Army Radio and Television Station, Bangkok, 1998, p.4 ; Bangkok Bank, « *La légende de la télévision avec Chamnong Ransikul* », Amarin and publishing, Bangkok, 1995, p.15.

Il faut noter que la télévision est utilisée par le gouvernement du Maréchal Plaek Phibunsongkhram comme moyen d'influence politique, essentiellement afin de concurrencer la presse. Comme la radio, la télévision est placée sous le monopole public, c'est-à-dire en l'occurrence sous le contrôle du gouvernement.

La « Société de Télévision Thaï » détient aussi une station radio appelée « T.T.T. »⁶³. (Cette société deviendra plus tard une entreprise publique appelée « *MCOT company limited* », voir plus loin).

A cette époque, c'est la loi sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2498 (1955) qui s'applique à la communication audiovisuelle. Selon cette loi, l'audiovisuel relève du monopole de l'État, et ses organes compétents pour exercer les activités audiovisuelles, sont : (1) la Direction Générale des Relations publiques du Gouvernement ; (2) la Direction générale de la Poste et du Télégraphe ; (3) le Ministère de la Défense ; (4) d'autres ministères et personnes morales autorisées par règlement ministériel.

« Société de Télévision Thaï » est une de ces personnes morales.⁶⁴

Une nouvelle loi concernant la gestion des fréquences est aussi publiée : la loi sur les radiocommunications B.E. 2498 (1955).

Une autre période importante de l'audiovisuel thaïlandais débute en 1957 avec l'accession au pouvoir, par un coup d'État, d'un autre Maréchal Premier Ministre, opposant au Maréchal Plaek Phibunsongkhramat, le Maréchal Sarit Thanarat.

Lorsque ce dernier était le commandant de l'Armée royale thaïlandaise (armée de Terre), il avait créé d'autres stations de Télévision dépendant de l'armée, dont la Chaîne 7. C'est une période où ont commencé les partages d'intérêts entre le monde militaire et les entreprises privées de l'audiovisuel.⁶⁵

Ainsi, l'une de celles-ci, « Bangkok Broadcasting Television » accède aux marchés des services de télévision et devient concessionnaire de la Chaîne 7 de l'armée de Terre. Une autre entreprise concessionnaire est la « Bangkok Entertainment Cooperation (BEC) ». Elle conclut

⁶³ U. SIRIYUVASAK, *Ibid.*, P.103.

⁶⁴ S. BUAPHUEN, « *La réforme de la radio et de la télévision selon la Constitution* », l'article 40, Winyuchon, Bangkok, 2003, p.23 ; Bangkok Entertainment, « *46th Anniversary of Television channel 3* », *Bangkok Entertainment*, Bangkok, p.18.

⁶⁵ U. SIRIYUVASAK, *op.cit.*, p.104.

un contrat de concession avec la « Société de Télévision Thai » précitée pour s'occuper de la Chaîne 3.

Ainsi, des entreprises privées pouvaient exploiter des services de communication audiovisuelle, sans pour autant que l'on puisse dire qu'il y avait une réelle libéralisation en ce domaine : en fait, ces entreprises privées n'avaient pas elles-mêmes le droit d'exercer des activités de communication audiovisuelle, mais elles avaient pu passer des contrats de concession avec des personnes publiques auxquelles la loi sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2498 (1955) avait réservé ce droit (voir plus haut).

L'audiovisuel restait donc un domaine dont les gouvernements tenaient à conserver le contrôle. En 1975, le règlement sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2518 (1975) Institue une autorité de contrôle de la radio et de la télévision, appelée Comité de Gestion des Radiodiffusions et des Télévisions.⁶⁶ A cette époque la Communication audiovisuelle en Thaïlande est alors encore très surveillée par les responsables politiques ; ainsi, les programmes sont systématiquement inspectés avant chaque diffusion, et les informations contraires à la politique du gouvernement ne peuvent être diffusées.

Cependant, en 1992, à Bangkok s'est produit un événement historique important qui a montré la nécessité d'une libéralisation de la communication audiovisuelle : la manifestation du 17 au 20 mai 1992. Elle protestait contre le Premier ministre Suchinda Kraprayoon parce qu'il n'avait pas obtenu son poste en remportant une élection. La situation s'est aggravée, et la répression par les autorités a fait de nombreux morts et blessés. Alors que les journaux et les télévisions étrangères avaient relaté ces événements, les télévisions thaïlandaises les avaient passés sous silence.⁶⁷ Cette contradiction flagrante a bien montré la nécessité d'une certaine liberté de communication audiovisuelle.

Après la manifestation de 1992, Suchinda Kraprayoon a dû démissionner de son poste de Premier Ministre.

Sous le gouvernement de son successeur Anand Panyarachun⁶⁸, un nouveau règlement sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2535 (1992) a été mis en vigueur : la « Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la Télévision » (*National Broadcasting Commission*

⁶⁶ U. SIRIYUVASAK, *Op. cit.*, p.112.

⁶⁷ P. PONNIMITLERTCHAROEN, « *Secret, Dramatique, Télévision numérique* », Pimdee, 2015, p. 12.

⁶⁸ 1^{er} mandat 2 mars 1991 – 22 mars 1992 et 2^{ème} mandat 10 juin 1992 – 23 septembre 1992 ; P. PONNIMITLERTCHAROEN, *Ibid.*, p. 13.

(NBC)) remplace le Comité de Gestion des Radiodiffusions et des télévisions créé en 1975. Les membres de cette nouvelle autorité comprennent non plus seulement (comme avant) des autorités publiques telles que le Premier ministre ou le Ministre qu'il a nommé ainsi que d'autres représentants d'autres ministères ou directions générales, mais aussi (ce qui est nouveau et montre une certaine ouverture) des représentants d'institutions académiques enseignant le journalisme et la communication, ainsi que d'autres personnes morales civiles ayant pour objectif des activités d'intérêt public. Cependant, pour les décisions, les représentants du gouvernement ont voix prépondérante.⁶⁹

Le nouveau règlement permet seulement un assouplissement du contrôle étatique, avec la possibilité de faire des auditions publiques et de recevoir des plaintes de la population. La NBC détient le pouvoir de suspendre une diffusion ou de fermer une station. Elle a aussi le pouvoir d'autoriser les exploitations de services de radiodiffusion ou de télévision, et d'autoriser l'installation d'une station de radio. En fait, l'Etat tente toujours de garder son monopole. Ainsi, la gestion des fréquences continue à appartenir à différents organismes d'Etat. Les personnes privées ne peuvent toujours pas obtenir pour elles-mêmes l'autorisation d'utiliser les fréquences.⁷⁰

Mais durant ce temps la télévision par satellite commence à apparaître en Thaïlande...

La grande manifestation précitée de 1992 avait montré aussi la nécessité d'une chaîne TV qui puisse diffuser des informations véritables, sans pression des pouvoirs politiques, et qui soit capable de proposer au public des programmes de qualité. De ce fait, dans la même année, a été promulguée la loi sur la participation du secteur privé à des entreprises d'Etat B.E. 2535 (1992)⁷¹ (*The Private Participation in state Undertaking Act 1992*) qui régit les Partenariats Public-Privé (PPP).⁷²

En application de cette nouvelle loi, l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau du Premier Ministre est chargé par le gouvernement d'organiser une procédure d'enchères afin de préparer l'installation d'une station de chaîne de télévision nationale gratuite en mode UHF

⁶⁹ P. CHAWALATHAWAT, *Article sur l'histoire des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, dans P. SRISINGHA, *Recueil des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, Nititham, Bangkok, 2011, 238-239.

⁷⁰ *Ibid.*, 239 - 240

⁷¹ P. PONNIMITLERTCHAROEN, « *Secret, Dramatique, Télévision numérique* », *Op. cit.*, p. 13

⁷² N. KHIANGPRAKHONG, *Legal problems on the investment in State Undertaking under the Private Investment in State Undertaking act B.E. 2556*, Thesis for the degree of master of Laws, Faculty of Law, Thammasat University, 2015, p. 1.

(Ultra Haute Fréquence).⁷³ C'est la Société de *Siam infotainment Company* qui remporte l'enchère et qui signe le contrat de concession le 3 juillet 1995. Cette société changera de nom plus tard pour devenir la Société ITV (nom provient de « *Independent TV* »).⁷⁴

Il faut toutefois noter que le service de télévision UHF (Ultra Haute Fréquence) est considéré comme un service public d'Etat visant à permettre au peuple de recevoir de l'information. En effet, comme expliqué par la décision du tribunal administratif central 28 février 2008⁷⁵, c'est l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau de Premier Ministre qui a la mission d'assurer ce service public de télévision UHF. Cet office assure la continuité de ce service public en recourant à la participation de l'entreprise privée ITV. Il s'agit bien d'une forme de Partenariat Public-Privé (PPP).

Les conditions principales sont les suivantes : les actionnaires doivent être au moins 10 personnes morales⁷⁶, le quota de programmation des journaux, des documentaires ou des informations d'intérêt général est de 70% du temps d'antenne et, pendant la première partie de soirée, entre 19h00 – 21h30, la chaîne doit se limiter à diffuser uniquement des journaux, des documentaires ou des informations d'utilité publique.

Les chaînes de télévision thaïlandaise étaient alors au nombre de six, relevant de caractéristiques spécifiques, et qui de manière générale participent de la conception du monopole public en Thaïlande.

Ces six chaînes peuvent être partagées en deux groupes : d'une part les télévisions qui appartiennent à l'Etat et qui sont directement exploitées par l'Etat, et d'autre part les télévisions qui appartiennent à l'Etat mais qui sont exploitées par des entreprises privées.⁷⁷

a. Les télévisions qui appartiennent à l'Etat et qui sont directement exploitées par lui

⁷³ K. KAMOLTHAMWONG, *Lois des communications de masse*, Winyuchon, Bangkok, 2011, p.25

⁷⁴ Voir CAS. 10 mars 2008, *Alongkorn M. et autres c/ Directeur général du département des relations publiques*, n° 161/2551

⁷⁵ TA. (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. c/ Cabinet des ministres et autre*, n° 295/2551

⁷⁶ U. SIRIYUVASAK, *op.cit.*, p.115

⁷⁷ S. TANGKITVANICH, La structure du marché de radio et de télévision, in Nualnoi TREERAT., Kanoksak KAEWDHEP et autres, « *Media independent and political economy in Thailand* », Centre d'études d'économie politique, faculté d'économie, Université Chulalongkorn, Bangkok, 2004, p. 10.

La Chaîne 9 : créée en 1995, la Chaîne 4 *Bang Khun Plom* est diffusée par la « Société de Télévision Thaïe » créée en 1975. En 1977, cette société prendra le nom d'« Organisation des médias de Thaïlande » (Mass Communication Organization of Thailand, MCOT). C'est une entreprise publique sous tutelle du bureau du Premier Ministre. Après la fin du monopole public, le 17 août 2004 elle deviendra une société anonyme.

La Chaîne 5 : elle appartient à l'armée de Terre (*Royal Thai Army Radio and Television station*). Le Président Directeur Général de cette chaîne est le commandant en chef de l'armée de Terre. Des opérateurs privés peuvent louer des temps d'antenne sur cette chaîne pour y diffuser des programmes. De manière singulière, les intérêts privés se manifestent ainsi au sein de la chaîne qui paraîtrait la plus opposée à ceux-ci du fait de son implantation au cœur des fonctions régaliennes de la puissance publique.

La Chaîne 11 : elle est dédiée aux informations et à la politique du gouvernement : diffusée depuis 1985, elle est sous l'autorité de la Direction générale des Relations Publiques du Gouvernement (*The Gouvernement Public Relations Department*). Le Bureau du Premier Ministre et le Secrétaire Général du Bureau du Premier Ministre en assurent la tutelle, par définition particulièrement étroite.

- b. Les télévisions qui appartiennent à l'Etat mais qui sont exploitées par des entreprises privées.

La Chaîne ITV : (*Independant Television*) : elle est créée le 9 mai 1995 afin de diffuser des informations indépendantes. En dérogation au monopole public, c'est un Partenariat Public-Privé (PPP) entre l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau du Premier Ministre et la Société *Siam infotainment Company Limited*, qui deviendra par la suite la Société ITV (voir plus haut).

La Chaîne 7 : elle est gérée par la compagnie « *Bangkok Broadcasting Television* », une entreprise privée. L'on pourrait s'interroger sur l'existence d'une chaîne privée durant la période du monopole public. Mais en réalité, les fréquences de cette chaîne appartiennent à l'Armée de Terre. C'est par un contrat de concession conclu avec cette dernière en 1967 que la société de *Bangkok Broadcasting Television* a pu obtenir la gestion de la chaîne. En fait, ce n'est pas cette société qui est titulaire des autorisations d'utilisation des fréquences prévues par la loi, c'est l'Armée de terre. Par conséquent, lorsque la Commission Nationale de la

Radiodiffusion et de la Télévision renouvellera sa licence, seule l'Armée de Terre en sera la bénéficiaire.⁷⁸

La Chaîne 3 : Comme la gestionnaire de la chaîne 7, la compagnie privée « Bangkok Entertainment Cooperation (BEC) » ne dispose du droit de gérer la Chaîne 3 que grâce à un contrat de concession avec une personne publique. Elle n'est pas réellement titulaire de la licence d'utilisation des fréquences. C'est la « Société de Télévision Thaïe » (publique) qui en est la titulaire et qui a négocié le contrat de concession avec la compagnie « Bangkok Entertainment Cooperation (BEC) » en 1970. En 1977, quand la « Société de Télévision Thaïe » deviendra l'« Organisation des médias de Thaïlande », ce sera alors cette organisation qui signera avec la compagnie « Bangkok Entertainment Cooperation (BEC) ». Après la création de la Commission Nationale de la Radiodiffusion, c'est alors la compagnie MCOT (descendante de l'Organisation des médias de Thaïlande) qui bénéficiera du renouvellement de l'autorisation accordée par la CNRT.⁷⁹

L'on peut ainsi constater que le monopole public thaïlandais n'a pas eu la rigueur et l'uniformité des monopoles publics européens. Le monopole réside proprement dans le contrôle que conserve le pouvoir politique, avec une singularité concernant la place réservée à l'Armée d'une part, et d'autre part, une place déjà réservée aux intérêts privés dès lors qu'ils se conforment aux objectifs du pouvoir politique. Le régime de concession est ainsi lui-même spécifique.

B : La fin du monopole de la communication audiovisuelle

En 1997, une nouvelle Constitution est promulguée : la Constitution B.E. 2540 (1997). Plusieurs dispositions ont été prises pour renforcer le caractère démocratique du pays. C'est l'article 40 de la Constitution qui est consacré aux médias. Selon le premier alinéa de cet article,

« Les fréquences pour la diffusion de la radio, de la télévision et des télécommunications sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public ».

Les organismes publics d'Etat ne peuvent plus garder le monopole des fréquences pour le seul intérêt de celui-ci. C'est l'intérêt du public en général qui doit être pris en compte. Cela annonce la fin du monopole public de la communication audiovisuelle.

⁷⁸ Journal Thairath, « La chaîne 3-7 rate les autorisations de la télévision numérique » (2013, 17 juin), p. 9

⁷⁹ *Ibid.*

Cet article 40 de la Constitution B.E. 2540 (1997) envisage la création d'« *une autorité de régulation indépendante ayant l'obligation de distribuer les fréquences* » et « *de superviser les entreprises de radio ou de télédiffusion et de télécommunication* ». La Constitution exige que « *l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'État, et d'autres intérêts publics, y compris la concurrence libre et loyale* » doivent être pris en compte par cette nouvelle autorité.⁸⁰

Pour mettre en place cette nouvelle Constitution, deux autorités de régulation sont créées par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la télécommunication B.E. 2543 (2000). La première a pour mission de réguler les fréquences et les services de la radio et de la télédiffusion : c'est la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion. Une autre autorité, appelée la Commission Nationale de la Télécommunication, veille sur les fréquences et sur les télécommunications.

Cependant, la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la télécommunication B.E. 2543 (2000) concerne principalement l'organisation de celui-ci : les services de la communication audiovisuelle demeurent régis par la vieille loi sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2498 (1955).

En outre, seule la Commission Nationale de la Télécommunication a pu réellement être établie car la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion⁸¹ n'a pu l'être, le tribunal administratif ayant annulé la sélection de ses membres en raison des problèmes dans les procédures suivies pour effectuer celle-ci.

Le bouleversement qui aurait dû se produire à compter du 1997 a donc été ajourné, et l'application de nouveaux principes de libéralisation et d'autonomisation par rapport au pouvoir politique a été repoussée de telle sorte que dans ce pays relevant pourtant clairement de l'économie de marché, la liberté des médias audio-visuels est restée subordonnée au contrôle du pouvoir politico-militaire.

Quelques années plus tard, de nouveaux problèmes politiques ont secoué la démocratie thaïlandaise : en 2006 a eu lieu une importante manifestation contre le gouvernement de *Thaksin Shinawatra*, homme d'affaires ayant fait fortune dans la téléphonie mobile, entré en

⁸⁰ L'article 40 de la Constitution B.E 2540 (1997)

⁸¹ CAS. 13 février 2003, *Pitaya WONGKUL c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre*, n° App. 4/2546

politique et devenu Premier ministre. Alors qu'il est en mission au siège des Nations unies, le 19 septembre 2006 un coup d'état militaire le renverse.

Membre de la junte militaire, le Général (en retraite) Surayud Chulanont devient Premier Ministre. La Constitution est annulée, et une Constitution provisoire B.E. 2549 (2006) est appliquée en attendant la rédaction d'une nouvelle Constitution de la Thaïlande (approuvée par référendum en 2007).

La chaîne privée ITV se retrouve en situation critique. En effet, suite à des problèmes financiers, les parts des actionnaires ont changé : Le capital se retrouve ainsi majoritairement détenu par la société *Shin Cooperation*, spécialisée dans le domaine des télécommunications et créée par l'ancien Premier Ministre, Taksin Shinnawatra. Or, de fortes critiques l'accusent d'avoir usé de son influence politique pour favoriser les intérêts financiers de ses proches ⁸².

Le quota de 70% du temps d'antenne qui doit être consacré par la société à la diffusion des journaux, des documentaires ou des informations utilitaires, n'est pas respecté.⁸³ Les conflits entre la société ITV et l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau de Premier Ministre aboutissent à un contentieux administratif. Finalement, au motif d'un défaut de paiement dû par ITV à l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau de Premier Ministre, le contrat de concessionnaire est annulé par ce dernier le 7 mars 2007.⁸⁴

La direction générale des relations publiques du gouvernement est alors chargée par l'Office du Secrétaire Permanent du Bureau de Premier Ministre de reprendre la gestion de la chaîne. Celle-ci devient alors la chaîne TITV⁸⁵ et, de privée, se transforme en chaîne de télévision publique, contrariant paradoxalement les tendances à la libéralisation qui dominaient dans la plupart des pays : retour à la télévision publique dans un contexte annonçant la fin du monopole public. La situation est ensuite clarifiée en termes de service public :

Le Parlement vote une loi sur le Service Public de Télévision Thaïlandaise B.E.2551 (2008). La loi crée un organe public spécial, le Service Public de la Télévision Thaïlandaise qui va reprendre la chaîne TITV. Cette nouvelle chaîne publique prend alors le nom de

⁸² W. OUTAMACHAN, *Le monde de l'audiovisuel : du point de départ jusqu'à la mondialisation*, Presse Universitaire de l'université de Chulalongkorn, Bangkok, 2003, p. 145-146 dans P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p. 259 – 260.

⁸³ CAS. 10 mars 2008, *Alongkorn M. et autres c/ Directeur général du département des relations publiques*, n°161/2551

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

ThaiPBS (Thai Public Broadcasting Service), en forme d'écho à celui de la chaîne publique américaine PBS⁸⁶ (cette chaîne s'inspire aussi de la BBC du Royaume uni, et de la NHK du Japon⁸⁷). Cette nouvelle télévision publique dont la loi BE 2551 (2008) prévoit l'indépendance est financée par des taxes prélevées sur les alcools et les tabacs.⁸⁸

En 2007, la Constitution B.E.2550 (2007) entre en vigueur.

L'article qui concerne les fréquences pour la communication audiovisuelle et la télévision est l'article 47. La nouvelle Constitution proclame toujours que les fréquences sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public, mais elle confie désormais à une autorité de régulation indépendante la distribution des fréquences et la supervision des entreprises de radio ou télédiffusion et des télécommunications.⁸⁹

Une disposition provisoire de la Constitution organise la création de cette autorité indépendante : selon l'article 305, une nouvelle loi doit être promulguée pour établir une autorité de régulation comportant « deux sous-commissions spécialisées séparées » dont l'une devra réguler les services de radio et de télévision, et l'autre les entreprises de télécommunications.⁹⁰

⁸⁶ Voir plus détails sur P. PONGPIPATTHANAPAN, « Comparer la télévision public selon le modèle américain et thaïlandais », Journal numérique « Prachatai », <https://prachatai.com/journal/2013/02/45485>, 26 février 2013, consulté le 17 mai 2020.

⁸⁷ K. KAMOLTHAMWONG, op.cit. p.25

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Article 47 de la Constitution B.E. 2550 (2007) : « les fréquences d'émission pour la radio, la télévision et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public. Il doit y avoir une autorité de régulation indépendante ayant l'obligation de distribuer les fréquences en vertu du paragraphe un et de superviser les entreprises de radio ou de télédiffusion et de télécommunication tel que prévu par la loi. Dans l'application du paragraphe deux, il sera tenu compte de l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'Etat, d'autres intérêts publics, et la concurrence libre et équitable, y compris la participation du public à la fourniture de médias publics. La supervision des activités visées au paragraphe deux constituent des mesures pour la prévention de fusion, d'acquisition ou de contrôle entre les médias ou par d'autres personnes qui peuvent détériorer les libertés de l'information du public ou susceptibles d'entraver la diversité de l'information envers le public. »

⁹⁰ Article 305 de la Constitution B.E. 2550 (2007) : « les dispositions de l'article 47 paragraphe deux ne sont pas applicables jusqu'à l'adoption de la loi prévue par l'article 47 pour établir l'autorité de régulation ayant l'obligation de distribuer les fréquences et superviser les activités de radio et de télédiffusion et de télécommunication dans un délai ne dépassant pas plus de 180 jours à partir de la date à laquelle les politiques gouvernementales auront été présentées à l'Assemblée nationale. Cette loi doit, au moins, prévoir des (sous-)commissions spécialisées séparées au sein de cette autorité de régulation dont une pour la supervision de la radio ou à la télévision et l'autre pour la surveillance des entreprises de télécommunications, et doit prévoir plus en détail la surveillance et la protection de l'entreprise, la mise en place d'un fonds de développement des télécommunication et la promotion de la participation du public dans la gestion des médias publics, mais ce qui précède ne doit pas affecter les autorisations, concessions ou contrats conclus avant la date de promulgation de la présente Constitution jusqu'à l'expiration de ces autorisations, concessions ou contrats ».

Ce regroupement du champ de compétence des deux autorités précédentes a été inspiré par la nouvelle convergence des technologies⁹¹ des médias et des télécommunications : comme le souligne un rapport préparatoire, elle devrait entraîner « l'unité et la flexibilité dans la régulation ».⁹²

Pour compléter la réorganisation, une nouvelle loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) remplace enfin la vieille loi sur la radio diffusion et de la télévision B.E. 2498 (1955). Selon ses propres termes, cette loi nouvelle a pour but de permettre la mise en œuvre de « *la politique du gouvernement de rationaliser les médias des secteurs publics, privés et communautaire, afin de créer de véritables médias pour le public, et de veiller à ce que le dispositif de communication de l'Etat soit utilisé dans l'intérêt du public et bénéficie à l'éducation politique du peuple* ».

Concernant l'autorité de régulation, la loi B.E. 2543 (2000) est remplacée par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010). C'est cette dernière loi qui instaure la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (*the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC)*).

Cette nouvelle autorité a pour mission de réguler les fréquences et les services de la radio - télédiffusion et les s télécommunications en Thaïlande : elle comprend deux sous-commissions : la Commission de Radio-Télédiffusion (*Broadcasting Commission*) et la Commission des Télécommunications (*Télécommunications Commission*).

Avec l'entrée en vigueur de cette loi de 2008, les opérateurs privés de services audiovisuels vont enfin pouvoir être titulaires en propre des licences d'utilisation des fréquences dont ils ont besoin.

Pour organiser l'utilisation des fréquences hertziennes terrestres (qui ont longtemps été réservées aux seuls opérateurs publics), l'article 10 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E.2551 (2008) prévoit 3 catégories de licences, dont une seulement réservée aux services publics, catégorisation qui marque encore une spécificité de la situation juridique thaïlandaise : (1) licences pour assurer des services publics. La puissance publique n'a plus qu'un titre de droit commun à occuper le spectre hertzien. (2)

⁹¹ K. THONGRAWEEWONG, *Droit relatif e à la communication de masse*, Nititham, Bangkok, 2012, p.375

⁹² S. TANGKITVANICH, *Rapport complet de la recherche sur le projet de surveillance législative*, Institut de recherche pour le développement de Thaïlande (*Thailand Development Research*), Bangkok, 2008, p.18

licences pour exploiter des entreprises commerciales. (3) licences pour fournir des services communautaires : cette catégorie postule en quelque sorte qu'il existe un intérêt communal spécifique, non réductible à la dualité traditionnelle public/privé.

Sur ces bases, la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication a élaboré des plans directeurs (« master plans ») pour déterminer l'avenir de l'audiovisuel et des télécommunications en Thaïlande. En ce qui concerne l'audiovisuel, deux plans principaux ont été publiés :

- le Plan de 2012 sur la gestion des fréquences prévoit que l'autorité de régulation récupérera les fréquences hertziennes terrestres en mode analogique afin de préparer la mise en place de la communication audiovisuelle en mode numérique.
- le Premier Plan (2012-2016) sur les opérations des services de la Radiodiffusion et de la Télévision prévoit l'attribution des fréquences pour la télévision en mode numérique.
- le Deuxième Plan (2020-2025) sur les opérations des services de la Radiodiffusion et de la Télévision prévoit le développement des services de radiodiffusion et de la télévision

Les chaînes historiques en mode analogique ont donc pu obtenir le droit de diffuser en mode numérique, et cela tout en poursuivant leur diffusion habituelle en mode analogique (« simulcast ») pendant une durée déterminée.

La Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication projetait d'attribuer des autorisations pour en tout 48 stations de télévision hertziennes terrestres en mode numérique⁹³: 12 pour les services publics, 12 pour les services communaux et 24 pour les chaînes d'entreprises commerciales.

La Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication a ensuite procédé à une classification plus précise de ces 24 dernières chaînes commerciales, selon les sous-catégories spécifiques suivantes : 3 chaînes pour enfants en définition standard (SD), 7 chaînes de journaux en définition standard (SD), 7 chaînes de variétés en définition standard (SD) et 7 chaînes en haute définition (HD).

⁹³ Le journal Bangkokbiznews, « L'annonce du montant de la télévision numérique, l'offre pour la chaîne HD au maximum 10% » (2013, 7 mai), p. 4

Ainsi cette classification singulière reposait à la fois sur un critère de contenu des programmes, et sur un critère technique, le niveau de qualité de la diffusion. Une autre singularité a marqué les modalités d'attribution de ces autorisations, organisées sur la base d'enchères.

Les premières enchères qui se sont déroulées les 26 - 27 décembre 2013 pour les 24 licences de télévision numérique destinées aux entreprises commerciales nationales ont confirmé en fait le retrait du monopole de l'Etat, en particulier sur la télévision. Au terme de la procédure d'enchère, les opérateurs privés ont reçu leurs licences de l'autorité de régulation, la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication, désormais seule compétente pour les attribuer.

Les modalités de l'enchère sont décrites dans le règlement de la Commission nationale de la radio-télédiffusion et des télécommunications concernant les critères, procédures et conditions de l'enchère des fréquences attribuées aux services nationaux de télévision numérique commerciale B.E. 2556 (2013)⁹⁴.

La personne qui souhaite entreprendre un service de télévision numérique national à vocation nationale doit déposer une demande auprès de la CNRT (une seule par sous-catégorie de l'autorisation sollicitée), et déposer en banque la somme en exigée en garantie par la CNRT pour la sous-catégorie de l'autorisation souhaitée.

Pour chaque catégorie de licence, l'enchère commence avec un prix de départ (qui est aussi le prix minimum), fixé par la CNRT. Ce prix varie pour chaque sous-catégorie. Chaque session d'enchères dure 60 minutes.

Durant l'enchère proprement dite, les offrants enchérissent sur ce prix. Chaque offrant peut connaître le classement des offres et le prix le plus bas pouvant gagner l'enchère.

Lorsque l'enchère est terminée, la CNRT publie la liste des gagnants. Leur nombre est égal au nombre d'autorisations mises aux enchères pour chaque catégorie.

Le numéro attribué à chaque chaîne de télévision résulte d'un double classement : d'abord par catégories d'autorisation, puis à l'intérieur de chaque catégorie par montant des

⁹⁴ Règlement de la Commission nationale de la radiotélédiffusion et des télécommunications concernant les critères, procédures et conditions de l'enchère des fréquences attribuées aux services nationaux de télévision numérique commerciale B.E. 2556 (2013) du 2 août 2013 (publié au journal officiel le 14 août 2013)

offres gagnantes. Dans le cas où deux gagnants ont offert le même prix, ils sont départagés par tirage au sort.

Les 7 sociétés qui ont obtenu des licences en haute définition (HD) sont⁹⁵ : BEC – Multimedia (le groupe de l'opérateur de la Chaîne 3), Bangkok Media and Broadcasting, Bangkok Broadcasting and Télévision (l'opérateur de la Chaîne 7), Triple V Broadcast (le groupe du journal Thairath), MCOT, Amarin Television (un grand groupe de publication) et GMM HD Digital TV (une grande entreprise dans le domaine de la musique, de la radio et de la télévision).

Les 7 sociétés qui ont obtenu des licences de définition standard (SD) sont les suivantes : Thai Broadcasting, True DTT, GMM HD Digital, BEC –Multimedia, Multimedia, Mono Broadcast et Bangkok Business Broadcasting (Du groupe de presse The Nation).

Les 7 sociétés qui ont obtenu des licences de Journal télévisé sont : Next Vision (Du groupe Nation), Voice TV, Thai TV, Springnews Television, Thai News Network, DN Broadcast et 3A Marketing (Producteur des journaux de la chaîne 5).

Les 3 sociétés qui ont obtenu des licences de télévision pour Enfants sont : BEC – Multimedia, MCOT Plc et Thai TV.

Il convient maintenant de comparer les singularités du cas thaïlandais au modèle beaucoup plus clair et linéaire constitué par le cas français pour relever d'éventuelles convergences. La première est que historiquement, deux phases se sont succédées : d'abord le monopole public, ensuite la libéralisation. Pour la France, ces deux phases ne seront que synthétisées en rappels à seule fin de permettre de relever des éléments de comparaison.

Paragraphe 2 : l'évolution juridique en France

Après avoir vu dans le paragraphe précédent l'évolution juridique en Thaïlande, nous allons maintenant voir pour la France la période de monopole public (A) et celle de la fin du monopole public (B).

⁹⁵ Journal The Nation, 28 décembre 2013, p.1B “3 digital TV licences for BEC. NMG, four others take two licences each high-priced auction.

A : La Communication audiovisuelle sous le monopole public

En France, le monopole de l'Etat dans la communication de masse avait des racines très anciennes. Les postes étaient ainsi sous contrôle depuis l'époque du roi Louis XI⁹⁶, et les rois qui lui ont succédé ont d'abord organisé une censure de l'écrit imprimé, et ensuite soumis sa publication au régime du privilège royal. L'Etat a longtemps gardé le monopole public de la communication, en l'adaptant aux technologies nouvelles : télégraphe, radio, télévision.

Dès que le progrès technique permet d'utiliser la radio (d'abord appelée TSF, téléphonie sans fil) pour transmettre d'abord des messages puis aussi des informations destinées au grand public, elle est placée sous la tutelle du Ministère des Postes et Télégraphes⁹⁷.

Dans les années 20 commencent brièvement à s'installer des stations privées qui apparaissent comme des dérogations au monopole public alors encore conçu de manière souple.⁹⁸ Puis, au terme de la seconde guerre mondiale, qui avait vu des opérateurs privés français collaborer avec l'occupant allemand, l'État reprend le monopole⁹⁹.

Le premier organisme de l'Etat chargé de la communication audiovisuelle a été la Radiodiffusion Française (RDF), créée en 1945, mais elle ne disposait pas d'un statut juridique propre. Avec la venue de la télévision, la RDF est remplacée par la radio-télévision Française (RTF), instituée par le décret du 9 février 1949. Ce n'est qu'en 1959¹⁰⁰, au début de la V^e République, que la RTF obtient un véritable statut porteur d'autonomie juridique : la RTF devient un établissement public à caractère industriel et commercial alors qu'elle n'était,

⁹⁶ D. DE BELLESCIZE., L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p.17 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.30

⁹⁷ S. REGOURD., F. SAHLI, *La régulation juridique de la communication (audiovisuel et télécommunications) : Études comparées franco-marocaines*, Presses universitaires de Perpignan, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, Revue Franco-Maghrébine de droit, 2005, p.15 ; I. CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, *Histoire politique et économique des médias en France*, La Découverte, collection Repères Culture – Communication, 2012, p.50 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.30 ; C. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, Précis Dalloz, 3ème édition, 1993, p. 89-90

⁹⁸ I. CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, *Ibid.*, p.51 ; C. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, Précis Dalloz, 3ème édition, 1993, p. 91-92 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.33

⁹⁹ I. CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, *Ibid.* p.54 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.35-36.

¹⁰⁰ Ordonnance 4 février 1959 ; voir S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.36

auparavant, qu'un simple service ministériel.¹⁰¹ Mais cela ne signifie pas qu'elle soit autonome vis à vis des influences politiques¹⁰².

Comme l'audiovisuel fait partie du monopole de l'Etat et que ce média a acquis une forte influence sur le public, la radio et la télévision deviennent des outils politiques très importants dont Charles de Gaulle, le Président de la République Française de l'époque, sait habilement se servir. Ainsi, le « *Général micro* » voit dans la télévision un moyen particulièrement adéquat à sa relation avec le peuple, relation qu'il peut le plus possible détacher des partis politiques. Pour pouvoir s'adresser directement aux citoyens, il lui faut une télévision à sa disposition ». ¹⁰³

Ainsi malgré sa tradition démocratique et son histoire culturelle sans rapport avec la tradition politico-militaire de la Thaïlande, comme elle la France n'échappe pas à la tutelle politique sur les médias.

La RTF avait un grand défaut juridique : il lui manquait un Conseil d'administration témoignant que les véritables autorités décisionnelles relevaient directement de l'Etat. Aussi bien, quelques années après, la loi du 27 juin 1964 l'a remplacé par l'Office de Radiodiffusion –Télévision française (ORTF) le dote enfin d'un conseil d'administration.¹⁰⁴ De plus, selon le Président de la République Georges Pompidou, l'ORTF reste "la voix de la France"¹⁰⁵. Le monopole de l'audiovisuel est alors incontestable. Cependant, des personnels de l'audiovisuel lancent des grèves pour réclamer l'autonomie¹⁰⁶.

En 1968, après que la France entière ait été secouée par un important mouvement de contestation de l'autorité, le monopole public commence à s'assouplir. Ainsi l'ORTF est autorisée pour la première fois à recevoir des recettes publicitaires, non seulement afin de lui procurer plus de ressources financières, mais encore et surtout pour marquer une première forme d'ouverture aux intérêts privés.

¹⁰¹ S. REGOURD., F. SAHLI, *La régulation juridique de la communication (audiovisuel et télécommunications) : Études comparées franco-marocaines, op.cit.*, p.15 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.37

¹⁰² S. REGOURD., F. SAHLI, *La régulation juridique de la communication (audiovisuel et télécommunications) : Études comparées franco-marocaines, Ibid.*, p.15

¹⁰³ M. SAUVAGE., I. MASSON, *Histoire de la Télévision Française de 1935 à nos jours*, Nouveau Monde, Paris, 2012, p. 67

¹⁰⁴ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.39

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ I. CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, *op.cit.*, p.65; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.40

Cependant, la contestation se poursuit contre le contrôle de l'État sur l'information, incarné par l'ORTF, et pour une libéralisation. Sous le Président Valéry Giscard d'Estaing, une réforme est lancée qui vise à donner plus d'indépendance aux médias étatiques :

La loi n° 74-696 du 7 août 1974 fait éclater l'ORTF en 7 organismes : Télévision Française 1 (TF1), Antenne 2, France 3 (France région 3), Radio France, TDF (Télédiffusion France), INA (Institut National de l'Audiovisuel), SFP (Société Française de Production).

Le problème avec ce démantèlement est qu'il n'existe pas d'« harmonisation ou de coordination » entre tous ces organismes¹⁰⁷, ce qui entraîne entre eux une concurrence, alors même que le principe du monopole public est réaffirmé. Cependant, dans les faits celui-ci continue à s'assouplir progressivement :

Ainsi, une chaîne de radio à vocation internationale est créée le 6 janvier 1975 : Radio – France internationale (RFI). En 1983, RFI « *devient une société autonome, filiale de Radio France* ». ¹⁰⁸

La sortie du monopole va se poursuivre par étapes, témoignant selon des modalités très différentes de la Thaïlande, du poids toujours déterminant du pouvoir politique.

B : La fin du monopole de la communication audiovisuelle

En 1981, François Mitterrand devient Président de la République. Sous son mandat, le paysage de l'audiovisuel français va être complètement changé. La loi « Fillioud » n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle annonce la fin du monopole. Son 1^{er} article indique que « *la communication audiovisuelle est libre. Au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle est la mise à la disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature* ». Désormais, l'Etat n'a plus la mainmise sur le service de l'audiovisuel ; les opérateurs privés peuvent aussi offrir des prestations. C'est par le biais de concessions du service public que les premières entreprises privées vont avoir accès au marché de l'audiovisuel.

¹⁰⁷ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p.42

¹⁰⁸ P. CAVALIER., O. MOREL-MOROGER, *La radio*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, 2^{ème} édition, Vendôme, 2008, p.46

En 1984, le groupe HAVAS est le premier opérateur privé à devenir concessionnaire d'une chaîne payante, Canal Plus.¹⁰⁹ Ensuite, Silvio Berlusconi intervient dans le marché audiovisuel français pour investir dans une chaîne commerciale nationale nommée « La Cinq ».¹¹⁰ Une autre chaîne privée, TV6, est lancée par le groupe Publicis. Comme le secteur public n'est plus le seul acteur dans le marché de l'audiovisuel, apparaît la nécessité d'un organe indépendant pour réguler les différents secteurs de l'audiovisuel en France. La loi du 29 juillet 1982 crée ainsi la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle* (HACA), composée de neuf membres : 3 désignés par le Président de la République, 3 par le Président de l'Assemblée Nationale et 3 par le Président du Sénat. Cette composition est inspirée de celle du Conseil Constitutionnel.

Pendant la présidence de François Mitterrand, après des années de gouvernements de Gauche, un changement de majorité politique va entraîner une nouvelle phase dans la libéralisation de l'audiovisuel : en mars 1986 est constitué le « gouvernement de cohabitation » avec à sa tête Jacques Chirac, Premier Ministre. Le nouveau gouvernement ne tarde pas à intervenir dans l'audiovisuel, et fait voter une loi nouvelle, qui se substitue à la loi du 29 juillet 1982 précitée : La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, appelée aussi la loi « Léotard ». La loi nouvelle introduit d'importants changements.

D'abord, la Haute Autorité de la Commission de l'Audiovisuel (HACA) est remplacée par la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL). L'autorité de régulation compte désormais treize membres au lieu de neuf.¹¹¹

Ensuite, la chaîne publique la plus importante, TF1, se retrouve privatisée. Deux candidats à son acquisition restent en lice : le groupe Hachette et le groupe Bouygues.

¹⁰⁹ I. CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, op.cit., p.81

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Selon l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 (version originale) : « *La Commission nationale de la communication et des libertés est une autorité administrative indépendante qui comprend treize membres nommés par décret : 1° Deux membres désignés par le Président de la République, deux membres désignés par le président de l'Assemblée nationale, deux membres désignés par le président du Sénat ; 2° Un membre ou un membre honoraire du Conseil d'Etat élu par les membres du Conseil d'Etat ayant au moins atteint le grade de conseiller d'Etat ; 3° Un magistrat ou un magistrat honoraire du siège ou du ministère public de la Cour de cassation élu par les membres de la Cour de cassation ayant au moins atteint le grade de conseiller ou d'avocat général ; 4° Un magistrat ou un magistrat honoraire de la Cour des comptes élu par les membres de la Cour des comptes ayant au moins atteint le grade de conseiller-maître ; 5° Un membre de l'Académie française élu par celle-ci ; 6° Une personnalité qualifiée dans le secteur de la création audiovisuelle, une personnalité qualifiée dans le secteur des télécommunications et une personnalité qualifiée dans le secteur de la presse écrite, cooptées par les dix membres prévus ci-dessus ».*

Le groupe Bouygues s'aperçoit que la Banque BNP, qui avait réalisé l'audit d'évaluation avant la privatisation de la chaîne, détient une petite part dans le « tour de table » du Groupe Hachette. Le groupe Bouygues dénonce un conflit d'intérêts. Pour éviter un éventuel contentieux auprès du Conseil d'État, le groupe Hachette se retire, et finalement, le groupe Bouygues remporte l'acquisition de la chaîne TF1.¹¹²

Enfin, les chaînes La Cinq et TV6 changent de régime : La Cinq, principalement détenue par le Groupe Hersant et TV6, par l'Association Lyonnaise des eaux¹¹³, ne relèvent plus d'un régime de concession de service public. Selon la loi de 1986 elles relèvent désormais d'un simple régime d'autorisation, sans relation avec le service public.

Le 21 mai 1988, le Président François Mitterrand est réélu. C'est le retour de la majorité à Gauche. Un peu plus tard, la loi n°89-25 du 17 janvier 1989 est introduite afin de modifier, et non d'abroger, la loi du 30 septembre 1986. Cette nouvelle loi pose pour principe que les fréquences hertziennes appartiennent au domaine public de l'État et qu'une autorité administrative indépendante autorisera l'utilisation de ce domaine réservé à l'audiovisuelle. La CNCL est ainsi remplacée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). L'autorisation d'utilisation des fréquences doit être suivie d'une la conclusion d'une convention entre le CSA et les opérateurs concernés. Par ailleurs la nouvelle loi crée les « Comités techniques radiophoniques » (CTR), faisant écho en quelque sorte à la préoccupation qui a conduit à un traitement particulier des services communaux en Thaïlande : il s'agit de mettre en place une régulation spécifique d'abord pour les radios locales et plus tard pour les télévisions locales.

Une particularité au sein du champ du service public concerne ARTE. Cette chaîne en forme de groupement d'intérêt économique est créée par la loi de 25 juin 1991 ratifiant le Traité sur la création de l' « Association Relative à la Télévision européenne ».¹¹⁴ Ce traité avait été conclu par les Etats français et allemand, en vue d'établir une chaîne culturelle européenne.

Descendante avec ARTE de la chaîne commerciale « La Cinq » liquidée en 1992, « La Cinquième » est créée en 1994 par le gouvernement pour être une chaîne publique du savoir, de la formation et de l'emploi.¹¹⁵

¹¹² S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.65

¹¹³ *Ibid.*, p.68

¹¹⁴ *Ibid.*, p.73

¹¹⁵ S. REGOURD., F. SAHLI, *La régulation juridique de la communication (audiovisuel et télécommunications) : Études comparées franco-marocaines*, *op.cit.*, p.35

L'ouverture aux opérateurs privés en France ne signifie pas liberté totale du marché : ils doivent composer avec des dispositifs anti-concentration et nombre de règles contraignantes en matière de programmation.

La loi dite Carignon de 1994 manifeste néanmoins le poids des lobbys économiques sur les dispositifs juridiques. En matière de télévision, les seuils anti-concentration sont ainsi élargis de 25% à 49%, en matière de radio, les seuils d'auditeurs de 45 millions à 150 millions attestent que la fin du monopole ne signifie pas fin de tutelles politiques.

Cette loi prévoit aussi une possible « reconduction automatique » des autorisations. En effet, bien qu'elle fixe la durée maximum de l'autorisation à dix ans pour les services de télévision, et à cinq ans pour les services de radiodiffusion, elle ouvre au CSA la possibilité de reconduire les autorisations « hors appel à candidatures », dans la limite de deux fois et chaque fois pour une durée de cinq ans. Ce qui signifie que la durée totale de l'autorisation peut être de 5 à 15 ans pour la radio et de 10 à 20 ans pour la télévision.¹¹⁶

Après la troisième cohabitation de 1997, un changement de politique suscite une nouvelle modification importante de la loi du 30 septembre 1986 : la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 y introduit enfin la notion de service public. Les différentes chaînes du secteur public (France 2, France 3 et la Cinquième) se regroupent sous une société holding, « France Télévision ». Par ailleurs, pour préparer l'avènement de la Télévision numérique, la loi du 1er août 2000 prévoit que les services de télévision ayant obtenu une autorisation de diffuser la télévision en mode analogique peuvent faire une demande d'autorisation pour diffuser aussi en mode numérique, ce qui permettra une phase de cohabitation entre ces deux modes. Sur ce point la « nouvelle donne technologique » produit les mêmes effets en France qu'en Thaïlande.

2004 annonce « une nouvelle architecture du droit de la communication audiovisuelle »¹¹⁷, dessinée par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, et par la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Ces deux lois transposent les directives européennes visant à assurer la convergence technologique entre les télécommunications et l'audiovisuel.

¹¹⁶ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p.75

¹¹⁷ D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, op.cit., p.140

Désormais, l'article 1 de la loi du 30 septembre 1986, modifié, indique que « *la communication au public par voie électronique est libre* ».

En mars 2005, démarre la diffusion des chaînes de télévision hertzienne terrestre numérique.

La loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur prépare la fin de la télévision en mode analogique. Plusieurs dispositions sont prises pour des « adaptateurs individuels permettant la réception des services de télévision numérique terrestre », externes ou intégrés dans les téléviseurs. La fin de la télévision analogique est prévue pour novembre 2011.

L'équilibre du secteur public et du secteur privé est remis en cause en 2008. Le Président Nicolas Sarkozy se prononce en faveur de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques. Le but avancé est de pouvoir identifier clairement la télévision publique et la télévision privée. La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ainsi que la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, sont alors promulguées.

Les chaînes publiques sont tout d'abord regroupées en une seule société nationale de programmes la société « France Télévision », qui de société holding devient une entreprise commune : « l'ensemble des biens, droits et obligations des sociétés France 2, France 3, France 5 et Réseau France outre-mer sont transférés à la société France Télévisions dans le cadre d'une fusion - absorption réalisée du seul fait de la loi ».

Selon la loi nouvelle, les publicités des chaînes publiques sont alors supprimées à partir de la tranche horaire de 20h00. Pour remplacer les ressources supprimées, l'Etat doit trouver d'autres sources de financement. Ce seront une taxe sur la publicité et une taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

Transposant la directive européenne du 11 décembre 2007 sur le « Service de médias audiovisuels » la loi du 5 mars 2009 prévoit que c'est le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel qui réglera les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD).

En 2013, le Parlement adopte la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, va changer le statut du CSA. Auparavant dépourvu de personnalité juridique, le CSA devient une « autorité publique indépendante dotée de la

personnalité morale ». ¹¹⁸ D'autre part, ce n'est plus le Président de la République qui nomme les présidents des sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France et Audiovisuel Extérieur de la France). Ce pouvoir appartient désormais au CSA. ¹¹⁹

De ces rappels historiques des évolutions du cadre juridique de deux systèmes audiovisuels si différents, que peut-on conclure ?

Paragraphe 3 : La portée des fondements historiques de la communication audiovisuelle en France et en Thaïlande

Il est manifeste que la France et la Thaïlande ont abordé différemment la fin du monopole public.

Tout d'abord, les textes qui annoncent la fin du monopole sont de nature différente. En France, la fin du monopole est annoncée dans la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle. Elle se produit dans le cadre d'une alternance politique normale. La démocratie n'était nullement dans une situation critique. Les opérateurs privés peuvent avoir accès au marché audiovisuel sur accord de l'autorité de régulation, d'abord sous forme d'un contrat de concession puis sous forme d'une autorisation.

En Thaïlande, c'est la Constitution de 1997 qui prépare la fin du monopole public, laquelle arrivera après que le pays ait dû connaître des situations tendues avec de graves manifestations qui ont entraîné des massacres de citoyens et notamment d'étudiants. La raison en est que le monopole était indissociable en fait du gouvernement thaïlandais, alors détenu par les militaires, qui contrôlaient étroitement la communication audiovisuelle. Lors de la préparation de la Constitution de 1997, qualifiée aussi de Constitution du Peuple (car le peuple avait participé à son élaboration), la communication audiovisuelle était devenue un sujet politique de premier plan qui devait donc être mentionné dans la constitution.

La différence se situe donc formellement en termes de hiérarchie juridique de la norme de libéralisation, mais fondamentalement cette différence repose en réalité sur des contextes politiques très dissemblables dans les deux pays.

¹¹⁸ L'article 33 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public

¹¹⁹ Le monde, « *Audiovisuel public : le projet de loi adopté* », 31 octobre 2013, http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2013/10/31/le-projet-de-loi-sur-l-independance-de-l-audiovisuel-public-adopte_3506477_3236.html, consulté 20 février 2014

Ensuite, dans ceux-ci la formule qui annonce la fin du monopole est différente.

En France la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle proclame la fin du monopole avec son article 1 selon lequel « *la communication audiovisuelle est libre. Au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle est la mise à la disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature* ». Depuis 2004, La formule « *la communication audiovisuelle est libre* » n'a que légèrement été modifiée par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle : elle s'est contentée de l'adapter aux nouvelles technologies en écrivant que : « *La communication au public par voie électronique est libre* ».

En Thaïlande, la Constitution annonce la fin de monopole avec la formule de l'article 40 précité de la Constitution selon lequel « *les fréquences pour la diffusion de la radio, la télévision et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* », tout en précisant que les règles applicables devront prendre en compte « *l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'État, et d'autres intérêts publics, y compris la concurrence libre et loyale* ».

La formule de la libéralisation de la communication audiovisuelle en Thaïlande n'est donc pas aussi claire et directe qu'en France. En effet, la fin du monopole en Thaïlande intervient par le biais de la question du droit d'utilisation des fréquences. De fait, il y avait déjà des opérateurs privés dans le marché de la communication audiovisuelle en Thaïlande avant la Constitution de 1997, que ce soit dans la production, la programmation ou la diffusion et que ce soit dans la communication par voie des fréquences hertziennes terrestres ou par satellite, mais il est difficile de dire que la communication audiovisuelle en Thaïlande était déjà hors du monopole public avant la Constitution de 1997 puisque les fréquences appartenaient toutes à des organismes du secteur public.

Les opérateurs privés n'en sont pas eux-mêmes directement titulaires. Ils obtiennent le droit d'utiliser des fréquences par des contrats de concession conclus avec les organismes publics qui possèdent leurs propres fréquences. C'est alors une question de relations entre le secteur privé et le secteur public, où chaque partie doit trouver son intérêt. En outre, si la Constitution annonce la fin du monopole sur la communication audiovisuelle, par ailleurs elle continue de proclamer que « *les fréquences pour la diffusion de la radio, la télévision et la*

télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public ». Comme si seul l'intérêt public devait définir le rôle des opérateurs.

Cela pose en réalité la question du statut des fréquences qui sera traitée en détail dans la prochaine section. Elle influe directement sur la libéralisation de la communication audiovisuelle et sur les évolutions des médias audiovisuels.

D'autre part, la Constitution de 1997 a voulu créer des autorités de régulation dont une pour les télécommunications et une autre pour la communication audiovisuelle. En dehors des considérations maintenues par la Constitution comme « *l'intérêt public* », il y a néanmoins une nouvelle notion très importante. C'est celle de « *la concurrence libre et loyale* », qui concerne précisément la participation des opérateurs privés dans le marché de la communication audiovisuelle.

En pratique, malgré la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la télécommunication B.E. 2543 (2000), le monopole public sur la communication audiovisuelle n'a vraiment pris fin qu'en 2013, avec la mise aux enchères des licences de la télévision hertzienne terrestre en mode numérique. Cependant demeure le principe selon lequel les fréquences sont *des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* : posé par l'article 40 de la Constitution de 1997, il a été transposé dans l'article 47 de la Constitution de 2007.

Il apparaît ainsi qu'en Thaïlande, l'énoncé d'un principe juridique et son application connaissent des relations beaucoup plus compliquées qu'en France. Au terme de ces sorties du monopole très différentes, qu'en est-il de leurs statuts respectifs des fréquences ? Tel est l'objet du chapitre suivant.

Section 2 : L'importance du statut juridique des fréquences pour la libération de la communication audiovisuelle

La section précédente concernait l'évolution des médias audiovisuels en France et en Thaïlande. Il a été constaté que dans les deux pays étaient placés sous le régime du monopole public avant d'arriver à leur libéralisation. Dans cette section, la recherche se porte sur l'enjeu du statut juridique des fréquences radioélectriques pour la libération des médias audiovisuels.

La notion du « domaine public » va en effet pouvoir être à la fois le fondement historique et le fondement juridique du droit des médias audiovisuels.

Paragraphe 1 : Le besoin de détermination du statut des fréquences

La fréquence radioélectrique (ou hertzienne), est une « *fréquence d'une onde électromagnétique rayonnée, ou des oscillations électriques correspondantes, inférieure à 3 000 GHz.* »¹²⁰. Les radiofréquences servent à des activités de communication, notamment la radio et la télévision ainsi que le téléphone mobile.¹²¹ Le spectre des fréquences utilisables par ces modes de communication est restreint¹²², et il convient d'éviter les interférences entre utilisateurs, c'est pourquoi les fréquences peuvent être considérées comme des ressources rares¹²³, dont l'attribution et l'utilisation doivent être organisée.

La gestion des fréquences par un organisme international appelé l'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.) est un point important d'interprétation du statut des fréquences. En effet, c'est l'U.I.T qui détermine la répartition et l'utilisation des fréquences et les attribue aux Etats.¹²⁴

En effet, les fréquences peuvent être considérées comme des ressources naturelles du type « *res communes omnium* » dont « *l'Etat est le gestionnaire et non le propriétaire* ».¹²⁵

¹²⁰ Article 1.5 du règlement des radiocommunications d'Union Internationale des Télécommunications ; C. BLOUD-REY, « *L'évolution du droit de l'audiovisuel face au spectre radioélectrique* » in C. BLOUD-REY, J-J MENURET, *Le droit de la régulation audiovisuelle et le numérique*, Larcier, Bruxelles, 2016.

¹²¹ Ministère de la Transition écologique et solidaire, « *Quels sont les ondes radiofréquences ?* », Portail radiofréquences santé-environnement, 28 octobre 2016, www.radiofrquences.gouv.fr/que-sont-les-ondes-radiofrquences-a1.html, consulté le 20 Mai 2020.

¹²² C. GALVADA, M. BOIZARD, *Droit de l'audiovisuel, Cinéma, Télévision, Vidéo*, Lamy, 2ème édition, 1989, p.4.

¹²³ T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011, p.17 ; B. DELCROS, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Pour)*, R.F.D.A.1989, p.252-254 ; D. TRUCHET, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Contre)*, R.F.D.A.1989, p.256 ; C. BROUELLE., L. FRANCESCHINI, *Droit de la régulation audiovisuelle*, LGDJ Lextenso, Collection Systèmes, 2020, p.19

¹²⁴ Voir C. BROUELLE., L. FRANCESCHINI, *Droit de la régulation audiovisuelle*, LGDJ Lextenso, Collection Systèmes, 2020, p.22

¹²⁵ J. MORAND-DEVILLIER, *Droit administratif des biens, Cours, Thèmes de réflexion, Commentaires d'arrêts avec corrigés*, LGDJ-Montchrestien, Lextenso éditions, édition 7, Paris, 2012, p.56 ; voir aussi B. BILLA, *Le spectre hertzien, Dépendance du domaine public*, Thèse Université des Sciences Sociales, Toulouse 1 Capitole, 2006, p. 9 ; B. DELCROS, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Pour)*, R.F.D.A.1989, p.252-254 ; D. TRUCHET, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Contre)*, R.F.D.A.1989, p.256 ; T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011, p.17-19

Sous le régime du monopole étatique, le statut des fréquences hertziennes ne posait pas tellement de problèmes car, prenant en compte la rareté des fréquences et la nécessité de veiller à sa propre sûreté, l'Etat conservait le monopole de l'utilisation des fréquences. Il a été rappelé qu'en France, avant 1982, le monopole de diffusion appartenait au secteur public. En Thaïlande, des organismes publics possédaient les fréquences et en concédaient par contrat à des organismes privés l'utilisation pour leurs propres intérêts et non pour l'intérêt général. Après la fin du monopole, l'utilisation par des opérateurs privés devenait inévitable. Or, bien que le nombre et la variété des opérateurs puissent être augmentés, les fréquences hertziennes restent des ressources rares. La gestion des fréquences et la régulation de ces ressources sont alors indispensables. Pour pouvoir convenablement gérer ces fréquences, il est important de déterminer le statut juridique de celles-ci.

A : Le besoin de déterminer le statut des fréquences en France

La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle met fin au monopole étatique : comme l'indique l'article 1 de cette loi, « *la communication audiovisuelle est libre* ». Les personnes privées peuvent désormais exercer toutes les activités de la communication audiovisuelle. Ce libre exercice inclut donc l'utilisation des fréquences hertziennes pour les diffusions de la radio, et de la télévision et aussi dans les activités de télécommunication, lesquelles étaient jusqu'alors sous le monopole de l'Etat. L'annonce de cette liberté de la communication audiovisuelle signifie ainsi l'accès des personnes privées à l'utilisation des fréquences hertziennes. Cependant, la fin du monopole ne change rien à la nature des fréquences. Le nombre des utilisateurs des gammes de fréquences est limité par leur rareté (même si la particularité de cette rareté est que l'utilisation des gammes de fréquences ne les détruit pas)¹²⁶ De ce fait, il y a un réel besoin d'un régime juridique pour organiser l'attribution et l'utilisation de ces fréquences. Il faut en effet pouvoir concilier la rareté des fréquences et la liberté de communication. Le statut des fréquences devient alors un grand débat en France.

L'article 7 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle dispose : « *L'usage des fréquences radioélectriques sur le territoire national est subordonné à*

¹²⁶ P.-A. SAMUELSON, *The pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, November 1954, p.387, cité dans B. BILLA, *Le spectre hertzien, Dépendance du domaine public*, Thèse Université des Sciences Sociales, Toulouse 1 Capitole, 2006, p. 7

autorisation de l'Etat. Cette autorisation est précaire et révoicable ». Cette autorisation suppose que l'Etat a sur ces fréquences radioélectriques un droit de propriété.¹²⁷

Auparavant, les juridictions ne s'étaient pas penchées sur la nature du droit de l'Etat sur les fréquences hertziennes.¹²⁸ En 1948, le Conseil d'Etat avait simplement prononcé dans l'arrêt « société Radio Atlantique »¹²⁹ que l'Etat utilise son pouvoir de police sur le secteur privé pour réguler l'utilisation des fréquences. Un point intéressant avait toutefois été soulevé dans les conclusions de B. CHENOT, le commissaire du gouvernement. Selon lui il y aurait de la domanialité publique dans l'espace hertzien en raison d'un critère de service public : « *Les phénomènes radioélectriques font concevoir, dans l'espace où se propagent les ondes, la notion d'un domaine public qui leur est propre et dont l'Etat doit assurer la garde, la police et l'exploitation* ».¹³⁰ Cependant, dans son arrêt le Conseil d'Etat n'a pas suivi ces conclusions.

Le Conseil Constitutionnel ne s'était pas non plus prononcé clairement sur la « *nature juridique de l'espace hertzien* » dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 : « *quelle que soit la nature juridique de l'espace hertzien, il est loisible au législateur de soumettre le secteur privé de la communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative, sous réserve d'assurer la garantie des objectifs de valeur constitutionnelle* »¹³¹.

La loi du 30 septembre 1986 n'avait rien précisé sur le statut des fréquences hertziennes. Il faut alors attendre jusqu'en 1989 pour que le régime juridique de l'utilisation des fréquences hertziennes puisse être déterminé par le législateur, avec la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, concluant à leur rattachement au domaine public.

¹²⁷ J. MORAND-DEVILLIER, *Droit administratif des biens, Cours, Thèmes de réflexion, Commentaires d'arrêts avec corrigés*, LGDJ-Montchrestien, Lextenso éditions, édition 7, Paris, 2012, p.56

¹²⁸ J.-J. TRAMONI, *Le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, Bibliothèque de droit public tome 201, L.G.D.J., Paris, 1998, p.80

¹²⁹ CE. 6 février 1948, Radio-Atlantique et Compagnie carcassonnaise de transports en commun, RDP 1948

¹³⁰ CE. 6 février 1948, Société Radio-Atlantique et Compagnie carcassonnaise de transports en commun, RDP 1948 p.244 ; S. TRAORÉ, *Droit des propriétés publiques*, Vuibert, Coll. Public Droit, Paris, 2008, p.133; J. MORAND-DEVILLIER, *op.cit.*

¹³¹ CC. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication

B : Le besoin de déterminer le statut des fréquences en Thaïlande

Avant 1997, le statut juridique des fréquences n'avait jamais été davantage déterminé. Les fréquences sont détenues par les différents organismes publics compétents. En effet, la loi sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2498 (1955) interdit la diffusion des radios ou des télévisions, sauf obtention d'une autorisation (article 5). Or, cette interdiction n'est pas applicable à la Direction générale des Relations publiques du Gouvernement, à la Direction générale de la Poste et du Télégraphe, au Ministère de la Défense, ainsi qu'aux autres ministères et personnes morales autorisés par le règlement ministériel (article 4). Ces organismes ont alors directement un droit d'utilisation des fréquences hertziennes. La répartition des fréquences était faite par la Direction générale de la Poste et du Télégraphe.

Ces organismes publics ont le droit de gérer leurs propres fréquences, et louent des temps d'antenne ou font des contrats de concession avec des entreprises privées pour la gestion d'une chaîne. Il apparaît qu'il y a des liens très étroits entre les entreprises privées et les organismes publics titulaires des fréquences. Le renouvellement des contrats de concession se fait alors sans surprise. Il y a de ce fait une concentration inévitable. Les organismes publics ont chacun leur droit sur la gestion des fréquences, et autorisent l'utilisation des fréquences en fonction de leurs intérêts propres.

D'après M. Vishnu Varunyou dans sa conférence concernant la loi sur la radio et la télévision « *Depuis l'existence de la loi sur la radiodiffusion et la télévision B.E. 2498 (1955), on a toujours considéré que les fréquences radioélectriques appartiennent à l'Etat. C'est ainsi que les organismes publics, l'Etat ou l'armée les ont obtenues pour la diffusion de la radio et de la télévision. Il n'y a donc pas de place pour que les secteurs privés puissent exercer leurs professions en tant que propriétaires d'une station* »¹³².

Comme la Thaïlande été plusieurs fois sous gouvernement militaire, Decho Sawananont, membre du comité de rédaction de la Constitution de 1997, a même déclaré que « *ce sont les militaires qui détenaient les fréquences* ».¹³³

¹³² U. SIRIYUVASAK, W. WIRARUTPITH, V. VARUNYOU et M. KLANNURAK, *Le rôle de l'Etat concernant la communication de masse : proposition d'un nouveau texte juridique relatif aux services audiovisuels*, Nititham, Bangkok, 1996, p.125

¹³³ Assemblée Nationale de Thaïlande, Rapport du comité de l'assemblée de rédaction de la Constitution, séance du 28 janvier 1997, p.35 (http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/yi400128.pdf)

C'est ainsi que lors de la préparation de la Constitution B.E.2540 (1997), les législateurs ont proposé de préciser le statut des fréquences et d'établir des autorités de gestion et de régulation des fréquences pour la radiodiffusion, la télévision et aussi pour les télécommunications, afin que les fréquences soient utilisées conformément à l'intérêt public et pour qu'il puisse y avoir de la concurrence dans le marché de l'audiovisuel et des télécommunications.

Paragraphe 2 : La détermination du statut des fréquences

Sous la pression du besoin de la détermination du statut des fréquences, la France et la Thaïlande ont procédé à la détermination du statut juridique des fréquences.

A : La détermination du statut des fréquences en France

Bien que le monopole ait pris fin en 1982, ce n'est qu'en 1989 que le législateur a précisé le statut des fréquences radioélectriques. Il s'agissait tout d'abord de déterminer la notion juridique de l'occupation des fréquences. L'article 10 de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant l'article 22 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication précise que « *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'Etat.* »¹³⁴. De nos jours cette disposition se trouve dans l'article L.2124-26 du Code général de la propriété des personnes publiques et dans l'article L.41-1 du Code des postes et des communications électroniques.

L'apparition de l'article 10 de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 a suscité des débats sur le statut juridique des fréquences. Les fréquences radioélectriques font-elles partie du domaine public?

¹³⁴ L'article complet : 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'Etat.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel autorise, dans le respect des traités et accords internationaux signés par la France, l'usage des bandes de fréquences ou des fréquences dont l'attribution ou l'assignation lui ont été confiées.

Il contrôle leur utilisation et prend les mesures nécessaires pour assurer une bonne réception des signaux.

S'agissant de ressources rares, le recours au concept de la propriété de l'Etat vise à lui permettre de les protéger contre une utilisation abusive par des personnes privées.¹³⁵

Le concept du domaine public existait déjà en germe depuis l'ancien régime. Les biens personnels du roi et les biens de la Couronne étaient ainsi séparés. Les biens de la Couronne étaient inaliénables, cela caractérise le domaine public.¹³⁶

Les fréquences hertziennes étant considérées comme des ressources rares, le concept du domaine public a pu être utilisé pour déterminer le régime juridique de ces fréquences.

Monsieur Bertrand DELCROS¹³⁷ souligne ainsi l'idée que les ondes appartiennent au domaine public. La raison en est d'abord technique, la rareté des fréquences. Ensuite, bien que dans le domaine international ce soit l'U.I.T. qui répartit les fréquences, « *le droit international ne fait pas d'obstacle à ce que le droit interne établisse ses règles propres* ». D'autre part, l'intérêt général est une obligation dans la communication audiovisuelle et il ne serait pas nécessaire que l'autorisation dans la communication audiovisuelle soit considérée comme « *une simple autorisation de police* ».

Des remarques ou constatations ont persisté en doctrine avant d'être invalidés par une jurisprudence dépourvue d'ambiguïté de plus hautes juridictions.

Le professeur Didier TRUCHET¹³⁸ considère qu'il est inutile de recourir à la notion du domaine public : le régime de police est suffisant. De plus, pour que l'utilisation des fréquences puisse être faite dans l'intérêt général, il suffit de le déterminer par la loi sans avoir besoin de se baser sur la notion de domaine public.

Selon le professeur Christian LAVIALLE, le concept d'appartenance de l'espace hertzien au domaine public tel que la définit l'article 10 de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 vise essentiellement à la protection des fréquences et à la sauvegarde des impératifs d'intérêt public, et il n'est donc pas indispensable de recourir à la notion du domaine public pour imposer un régime d'autorisation d'utilisation assorti de contraintes de service public.¹³⁹

¹³⁵ J-F. CALMETTE, *La rareté en droit public*, l'Harmattan, Paris, 2004 p.182

¹³⁶ J-F. CALMETTE, *Ibid.*, p. 177-178

¹³⁷ B. DELCROS, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Pour)*, R.F.D.A.1989, p.251-256

¹³⁸ D.TRUCHET, *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Contre)*, R.F.D.A.1989, p.256-258

¹³⁹ C. LAVIALLE, *Droit administratif des biens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p.64

La loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 régissant les télécommunications est intervenue dans la détermination du statut des fréquences radioélectriques. Cette loi a créé l'Agence nationale des fréquences et indique qu'elle « *a pour mission d'assurer la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences radioélectriques* » (l'article 14). Cela a alors entraîné une confirmation explicite du statut public des fréquences radioélectriques par le législateur.¹⁴⁰

Le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat ont consacré la position du législateur.

Dans sa décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, le Conseil Constitutionnel fait découler du statut de domanialité publique des fréquences hertziennes, les grands principes de la régulation reposant sur une procédure d'autorisation d'émettre :

« Considérant que l'utilisation des fréquences radioélectriques sur le territoire de la République constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat ; qu'ainsi, la redevance due par le titulaire d'une autorisation d'établissement et d'exploitation de réseau mobile de troisième génération est un revenu du domaine qui trouve sa place dans les ressources de l'Etat prévues au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que la délivrance de l'autorisation ouvre, pour une période de quinze ans, le droit d'occupation des fréquences ; qu'elle confère ainsi à son bénéficiaire, dès son intervention, un avantage valorisable ; que, dès lors, il est loisible au législateur de prévoir que la redevance est déterminée de façon forfaitaire pour l'ensemble de la période d'autorisation ; qu'il peut également prévoir des versements non identiques pour chacune des quinze années ; que l'échelonnement de ces versements peut tenir compte de l'avantage immédiat lié à l'autorisation ».

Dans sa décision n°247353 du 12 mai 2003, le Conseil d'Etat a aussi pris en compte le principe selon lequel l'utilisation de fréquences radioélectriques constitue « *un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat* » et que c'est en conséquence « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui autorise l'usage des bandes de fréquences* ». Il a jugé « *qu'il appartient au conseil supérieur de l'audiovisuel, agissant par des décisions unilatérales, distinctes des conventions prévues à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986, de délivrer des*

¹⁴⁰ Voir T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011, p.21

autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques, de les assortir des obligations appropriées et, le cas échéant, de les modifier ».

Puis, c'est l'article L2111-17 du Code général de la propriété des personnes publiques instauré par l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 qui confirme clairement le statut du domaine public hertzien. Selon lui, « *les fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République relèvent du domaine public de l'Etat* ».

Le fait que les fréquences appartiennent au domaine public entraîne l'application des principes de la domanialité publique aux fréquences.

Selon l'article L2111-1¹⁴¹ du code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public est composé de deux éléments.

1. Il faut que le bien soit propriété publique c'est-à-dire un bien d'une personne publique. S'appliquent alors les principes de l'incessibilité à vil prix et l'insaisissabilité des biens publics.¹⁴²

2. Il faut que la propriété publique ait une affectation à l'usage direct du public, ou soit affectée à un service public pourvu qu'en ce cas elle fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Lorsque les deux conditions sont réunies, il s'agit alors de biens du domaine public. Deux autres principes viennent alors s'appliquer aux biens du domaine public : le principe d'inaliénabilité et celui d'imprescriptibilité.¹⁴³

Les fréquences sont ainsi placées « *sous le régime juridique protecteur de la domanialité publique* ». ¹⁴⁴ Il en découle ainsi des garanties importantes pour l'économie générale de la régulation audiovisuelle dans le cas français.

Thomas PEZ¹⁴⁵ montre ainsi comment la détermination du statut juridique des fréquences hertziennes présente des avantages. Il s'agit de la question de la redevance ou plus

¹⁴¹ L'article L2111-1 : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

¹⁴² Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ., 24e édition, Paris, 2022, p.550-552

¹⁴³ L'article L3111-1: « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ».

¹⁴⁴ T. PEZ, *op.cit.* p.21

¹⁴⁵ Devenu plus tard professeur des universités

précisément de la « taxe » contrepartie de la délivrance d'autorisation.¹⁴⁶ L'autorisation d'occupation du domaine public hertzien peut entraîner l'obligation du paiement de la redevance et de la taxe par le titulaire de l'autorisation. Selon l'auteur, « *l'inconvénient de la taxe est qu'elle doit être déterminée par la loi alors que la redevance peut l'être par l'administration. A cet égard le régime domanial présente plus de souplesse qu'un régime soumettant la délivrance d'autorisation au paiement d'une taxe* ». ¹⁴⁷

Thomas Pez considère que le concept relèverait plus de « *la mise en valeur d'un patrimoine* » que du « *maintien d'un ordre public* ». ¹⁴⁸

La question du statut juridique des fréquences touche donc directement à la liberté de communication considérée comme une liberté publique.

D'après la thèse de Jean-Joseph TRAMONI, la réglementation des fréquences hertziennes entraîne des effets sur la liberté publique. Dans le cas où ces fréquences ont un statut juridique, cela concerne alors l'exercice de la liberté publique. ¹⁴⁹

En effet, bien que ces fréquences hertziennes appartiennent au domaine public dont l'Etat assure la gestion et pour lequel il peut utiliser les prérogatives de puissance publique, le but est principalement de « *constituer le moyen privilégié qui contribue à l'exercice de la liberté de l'usager* ». ¹⁵⁰

Jean-Joseph TRAMONI a donné plus de précisions sur la notion des usagers. Selon l'auteur, en ce qui concerne « *l'autorisation d'émettre sur l'espace hertzien, l'opérateur privé n'est pas le véritable usager du domaine public, car c'est bien plus le récepteur qui mérite cette qualification. C'est sur ce dernier que doit se porter toute l'attention nécessaire à lui assurer une communication libre et pluraliste* ». ¹⁵¹

Le besoin de déterminer le statut des fréquences hertziennes renvoie alors à celui de déterminer le mode de gestion de ces fréquences.

Le fait de considérer les fréquences radioélectriques ou hertziennes comme parties du domaine public implique que les opérateurs privés sollicitent une autorisation d'utilisation. En

¹⁴⁶ T. PEZ, *Ibid.*, p.18 ; voir aussi J-G SORBARA, *Manuel de droit administratif des biens*, PUF, 2016, p.84

¹⁴⁷ T. PEZ, *Ibid.*

¹⁴⁸ T. PEZ, *Ibid.*, P.18

¹⁴⁹ J-J. TRAMONI, *Le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, Bibliothèque de droit public tome 201, L.G.D.J, paris, 1998, p.41

¹⁵⁰ J-J. TRAMONI, *Ibid.*, p.44

¹⁵¹ J-J. TRAMONI, *Ibid.*, p.44

France l'octroi de l'autorisation doit être suivi par la conclusion d'une convention entre l'opérateur privé et l'autorité de régulation.

L'autorité de régulation joue un rôle important dans la gestion des fréquences. En France, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel est chargé de la répartition des fréquences hertziennes pour la communication audiovisuelle. Son indépendance constitue un caractère primordial pour le bon déroulement de la libéralisation de l'audiovisuel. Il existe certes actuellement d'autres moyens de communication audiovisuelle sans utilisation des fréquences hertziennes, tels que le câble, le satellite ou l'internet. Cependant, avec la nouvelle évolution numérique, la télévision numérique hertzienne terrestre constitue un nouveau média qui remplace la télévision analogique et qui a besoin des fréquences hertziennes comme support de diffusion : elle entre alors dans le champ de compétence du CSA, à qui il revient d'assurer la répartition raisonnable des fréquences entre les opérateurs publics et les opérateurs privés. Bien que les fréquences soient limitées, le numérique permet la détention de plusieurs chaînes.

La répartition des fréquences par le CSA est un acte administratif susceptible de recours devant la juridiction administrative. Le statut du domaine public hertzien des fréquences apparaît donc bien, *in fine*, comme le fondement juridique de l'intervention de la juridiction administrative. Qu'en est-il en Thaïlande ?

B : La détermination du statut des fréquences en Thaïlande

Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution de 2007 a repris la même notion du premier alinéa de l'article 40 de la Constitution de 1997¹⁵².

¹⁵² L'article 47 de la Constitution 2007 « les fréquences d'émission pour la radio, la télévision et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public.

Il doit y avoir une autorité de régulation indépendante ayant l'obligation de distribuer les fréquences en vertu du paragraphe un et de superviser les entreprises de radio ou de télédiffusion et de télécommunication tel que prévu par la loi.

Dans l'accomplissement de l'acte en vertu du paragraphe deux, il sera tenu compte de l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'Etat, ainsi que d'autres intérêts publics et de la concurrence libre et équitable, y compris la participation du public dans la fourniture de médias publics.

La supervision des activités visées au paragraphe deux constituent des mesures pour la prévention de fusion, d'acquisition ou de contrôle entre les médias ou par d'autres personnes qui peuvent détériorer les libertés de l'information du public, ou sont susceptibles d'entraver la diversité de l'information dirigée vers le public. »

Or, il reste à interpréter la notion « *des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* ». Cela signifie-t-il que ces ressources font partie du domaine public ?

Cela signifie tout d'abord que les rédacteurs de la Constitution ont voulu montrer que les fréquences hertziennes sont des ressources qui ne sont pas seulement une simple propriété publique des organismes publics, des administrations ou des gouvernements. Ces ressources appartiennent à la nation. Ces ressources doivent en conséquence être utilisées pour des fins d'intérêt public. Ces fréquences doivent alors être distribuées raisonnablement.

En effet, selon M. Likhit DHIRAVAGIN, « *les fréquences utilisées pour l'émission des radios, des télévisions et les télécommunications sont des ressources nationales de la communication. Elles doivent être réparties équitablement, comme pour la répartition des eaux, qui doit être faite dans l'intérêt des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services. Les ressources naturelles de la nation sont généralement limitées, la répartition équitable acceptée par tous les partis est un sujet important* »¹⁵³.

En effet, les organismes publics ne seront plus seuls à utiliser des fréquences. Comme la Constitution veut qu'il y ait de « *la concurrence libre et loyale* », les opérateurs privés doivent aussi pouvoir utiliser des fréquences radioélectriques.

Pour la gestion des fréquences, la Constitution prévoit la création d'une autorité indépendante qui doit répartir ces fréquences pour la radio, la télévision et les télécommunications. La création de cette autorité permettra d'assurer que la répartition des fréquences n'est plus sous l'influence des pouvoirs publics politiques et n'est plus seulement au service des intérêts propres des secteurs publics, du gouvernement. Les fréquences doivent être distribuées en visant l'intérêt public.

Le pouvoir de distribuer ces ressources nationales appartient alors à cette autorité de régulation qui devra « *tenir compte de l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'État, et d'autres intérêts publics, y compris la concurrence libre et loyale* ».

Pour pouvoir discerner plus clairement si les fréquences sont réellement considérées comme appartenant au domaine public ou pas, il faut d'abord interpréter la notion de domaine public en droit thaïlandais.

¹⁵³ L. DHIRAVAGIN, *La déclaration des droits et des libertés du peuple thaïlandais*, MAC Press, Bangkok, 2007, p. 53

En Thaïlande, c'est le code civil et commercial B.E. 2535 (1992) qui mentionne la notion de domaine public.

D'après le premier alinéa de l'article 1304¹⁵⁴, « *le domaine public inclut les biens de l'Etat affectés à l'utilité publique ou réservés pour l'utilité commune* »

En effet, pour que des biens appartiennent au domaine public, ils doivent réunir deux conditions :

- 1) Ils doivent être propriété de l'Etat : ces biens peuvent être des biens meubles ou des biens immeubles appartenant à l'Etat ou aux organismes de l'Etat.
- 2) Ces biens doivent être affectés à l'utilité publique ou réservés pour l'usage commun.

Généralement, ces biens peuvent être utilisés directement par les citoyens. Cependant, d'après M. Pramoon Suwannasorn, les biens que seuls peuvent utiliser les titulaires d'une autorisation accordée par un organisme de l'Etat peuvent être considérés comme étant affectés à l'utilité publique si l'utilisation de ce bien a pour objectif l'utilité publique. Par exemple, dans le cas des armes des militaires, bien que seuls les militaires peuvent les utiliser, cette utilisation par ceux-ci a tout de même pour but de protéger la nation, et donc de servir l'utilité publique. Il s'agit alors de biens de l'Etat affectés à l'utilité publique.¹⁵⁵

D'après M. Wiriya NAMSIRIPONGPUN, le domaine public signifierait qu'il s'agit des biens de l'Etat. Ce dernier les possède en tant que représentant des citoyens et ils doivent les protéger en vue de l'utilité publique ou pour l'usage commun.¹⁵⁶

Les deux conditions doivent en effet être réunies. S'il s'agit seulement des biens de l'Etat, c'est-à-dire les propriétés publiques, ces biens ne peuvent pas être *ipso facto* considérés comme relevant du domaine public. Ce serait alors le droit privé qui leur serait appliqué. Cependant, à la différence des biens des personnes privées, les biens des personnes publiques

¹⁵⁴ L'article 1304 complet : le domaine public inclut les biens de l'Etat affectés à l'utilité publique ou réservés pour l'utilité commune tels que :

- 1) les terres vides, expropriées, abandonnées ou qui reviennent autrement à l'Etat selon la loi sur les terres,
- 2) les biens pour l'usage collectif comme les estrans, les cours d'eau, les routes, les lacs,
- 3) les biens à l'usage spécifique de l'Etat comme les forteresses, les bâtiments militaires, les bureaux administratifs, les bateaux de guerre, les armes et les munitions

¹⁵⁵ P. SUWANNASORN, complété par P. NIAMKHUNJORN, L'explication sur le code Civil et Commercial au sujet des biens, Nitibannagarn, Bangkok, 2002, p.35

¹⁵⁶ W. NAMSIRIPONGPUN, *L'explication sur le code Civil et Commercial, partie 4, les biens*, Duantula press, Bangkok, 2012 p.42

ne peuvent pas être saisis, qu'ils fassent ou non partie du domaine public (article 1307 du Code Civil et Commercial).

Les propriétés publiques considérées comme faisant partie du domaine public ne peuvent pas être saisies (article 1307) ou transférées, sauf par la loi ou par décret (article 1305), et ils ne peuvent faire l'objet d'aucune prescription acquisitive contre l'État (article 1306).

La question se pose pour savoir si les fréquences radioélectriques font partie des biens de l'Etat. Sur cette question, le Conseil d'Etat thaïlandais a pris position. Dans son avis¹⁵⁷ du 578/3535, « *« les biens » selon l'article 138 du code civil et commercial comprennent les choses¹⁵⁸ ainsi que les objets immatériels, susceptibles d'avoir une valeur et de l'appropriation. Les fréquences radioélectriques sont des ondes que l'Etat obtient par l'UIT. Ceux qui veulent utiliser ces fréquences doivent alors demander l'autorisation de l'Etat. Le titulaire de l'autorisation doit utiliser les fréquences conformément aux règlements relatifs aux radiocommunications. Les fréquences radioélectriques sont alors des objets immatériels, susceptibles d'avoir une valeur et de l'appropriation. Les fréquences radioélectriques sont alors des biens de l'Administration* ». ¹⁵⁹

Suivant le raisonnement du Conseil d'Etat, les fréquences radioélectriques remplissent la première condition : il s'agit de biens de l'Etat.

Il faut ainsi voir si la deuxième condition est bien remplie, c'est-à-dire si les fréquences radioélectriques sont bien affectées à l'utilité publique ou réservées pour l'utilité commune.

Selon l'article 40 de la Constitution de 1997 et l'article 47 de la Constitution de 2007, « *les fréquences sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* ». La Constitution de 1997 et la Constitution de 2007 veulent en effet préciser que les fréquences ne sont pas seulement juste des biens de l'Etat. Il s'agit des biens de l'Etat affectés à l'intérêt public

¹⁵⁷ En Thaïlande, le bureau du Conseil d'Etat a pour missions de préparer les projets de lois ou les décrets ainsi que de donner des avis juridiques aux administrations ou au gouvernement. (Voir l'article 7 de la loi sur le Conseil D'Etat B.E. 2522 (1979) du 22 avril 1979 ; voir aussi le Site du Bureau du Conseil d'Etat, *Philosophy mandate and organisation chart*, <http://www.krisdika.go.th/web/office-of-the-council-of-state/philosophy-mandate-and-organisation-chart>, consulté le 13 janvier 2020). Le Conseil d'Etat en Thaïlande n'est pas une juridiction comme c'est le cas en France. En Thaïlande, la juridiction administrative est composée de la Cour Administrative suprême et le Tribunal administratif.

¹⁵⁸ L'article 137 : « *Les choses sont les objets corporels* ».

¹⁵⁹ Avis du Conseil d'Etat 578/2535, « L'installation des stations de télévision et la diffusion télévisée du système UHF par l'opérateur privé », dans : la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusions et des Télécommunications, « Recueil des avis du Conseil d'Etat concernant les services des radios, des télévisions et des télécommunications », APPA printing, Smutsakhon, 2011, p.69-73 ; P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p.238

ou réservés pour l'utilité commune. Ces fréquences seraient alors juridiquement et implicitement considérées comme faisant partie du domaine public en droit thaïlandais.

Cependant, il y reste des avis divergents au sujet du domaine public hertzien.

Pour Sunanta JAMPANGEUN¹⁶⁰, les fréquences radioélectriques ne seraient pas un domaine public tout simplement parce qu'il ne s'agit pas d'une propriété ou d'un bien selon la loi thaïlandaise car ces fréquences ne sont pas susceptibles d'appropriation. Selon elle, les fréquences sont des ressources naturelles, ressources mondiales sans limitation pour un territoire. Elles appartiennent alors à l'ensemble de tous les pays. Ces ressources rares sont en conséquence gérées par un organisme international, l'UIT, qui édicte la réglementation pour la répartition des fréquences. Les Etats obtiennent ainsi les fréquences radioélectriques par l'UIT. Or, pour l'auteur, il en résulterait que les fréquences radioélectriques n'appartiendraient pas au domaine public. En revanche le droit d'utilisation des fréquences radioélectriques serait une propriété publique car ce droit d'utilisation est une propriété ou un bien susceptibles d'avoir une valeur et de l'appropriation. Ce droit de l'utilisation de fréquences serait alors, contrairement aux fréquences elles-mêmes, un élément du domaine public selon la loi thaïlandaise car il s'agit d'une propriété réservée pour l'intérêt public ou l'usage commun.¹⁶¹

L'on peut admettre que de la même manière qu'il y a eu des divergences dans la doctrine française, les interprétations dissidentes en Thaïlande ne constituent que des formules nuancées qui ne paraissent pas de nature à remettre en cause l'essentiel.

De son côté, l'auteur Prodepran WATTANASIRITHAM¹⁶² estime que les fréquences pourraient en réalité être considérées depuis longtemps comme faisant partie du domaine public. L'article 1304 alinéa 2 a en effet donné quelques exemples de propriétés publiques appartenant au domaine public, dont :

- 1) les terres vides, expropriées, abandonnées ou qui reviennent autrement à l'Etat selon la loi sur les terres,

¹⁶⁰ S. JAMPANGEUN, *Le principe juridique de la protection des fréquences radioélectriques et le droit d'usage des fréquences radioélectriques en Thaïlande*, Thèse de l'Université de Thammasat, Bangkok, 2000, p.96-99.

¹⁶¹ La considération du domaine public hertzien en France serait alors, pour Sunanta JAMPANGEUN, une question de politique.

¹⁶² P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p. 237-238

- 2) les biens pour l'usage collectif comme les estrans, les cours d'eau, les routes, les lacs,
- 3) les biens à l'usage spécifique de l'Etat comme les forteresses, les bâtiments militaires, les bureaux administratifs, les bateaux de guerre, les armes et les munitions

Selon l'auteur, la liste des biens du deuxième groupe d'exemples pourrait aider à interpréter le statut des fréquences radioélectriques. « *Ces biens (comme le cours d'eau ou le rivage) peuvent être assimilés à l'espace hertzien (soit on ne peut pas posséder, soit le caractère de rareté) ; pourtant ils sont considérés comme une dépendance du domaine public. On ne voit pas pourquoi cette solution ne serait pas transposable à l'espace hertzien* »¹⁶³.

D'autre part, lors d'un débat contre la prorogation d'un délai de fin de contrat de concession dont bénéficiait un opérateur de téléphone mobile, M. Kittisak PROKATI, professeur de l'Université Thammasart, a déclaré que la Constitution entendait changer le statut juridique des fréquences, de simple propriété publique de l'Etat en élément du domaine public. Si le contrat de concession prenait fin, il faudrait que la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et des Télécommunications reprenne les fréquences concédées pour les soumettre aux enchères.¹⁶⁴

En outre, le document de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et des Télécommunications qui accompagnait la consultation publique relative au « développement du standard de calcul de la redevance sur l'utilisation des fréquences en Thaïlande »¹⁶⁵ évoque clairement l'appartenance des fréquences à un domaine public. Le calcul de la redevance se base en conséquence sur la valeur de gestion du domaine public.

A ce jour, le tribunal administratif ne s'est pas encore prononcé sur le contenu de la notion de domaine public. Cependant, dans des décisions précédentes, le tribunal a utilisé la formule, et il peut être en déduire que le tribunal administratif considère que les fréquences appartiennent au domaine public.

¹⁶³*Ibid.*

¹⁶⁴Journal Thairath (version site web), *L'ordonnance des fréquences 1800 contre la loi*, 29 Juillet 2013, <https://www.thairath.co.th/content/tech/360109>, consulté le 3 avril 2014

¹⁶⁵La Commission Nationale de la Radio – Télédiffusions et des Télécommunications, *le document joignant la consultation public sur « le développement du standard de calcul de la redevance sur l'utilisation des fréquences en Thaïlande »*, http://lib.nbt.go.th/lib/media/digitalfile/856a1341371304_1ea4e26.pdf, consulté le 8 avril 2014

Dans sa décision en appel 424/2549, le tribunal déclare que « *les fréquences de la radiodiffusion sont des ressources de l'Etat¹⁶⁶ que l'Etat doit utiliser pour l'utilité publique¹⁶⁷. La création de stations de télévision et la diffusion de la télévision sont des services publics relevant des missions de l'Etat, et l'Etat peut soit lui-même les mettre en œuvre, soit permettre à des personnes privées de le faire à sa place, soit permettre à des personnes privées de participer à la mise en œuvre du service public par des contrat de concession, ce qui se traduit par une autorisation accordée à des personnes privées de participer à la réalisation du service public et une autorisation d'utiliser les fréquences de la radiodiffusion durant un délai déterminé* ». La formule employée par le tribunal administratif renvoie bien à la notion de domaine public hertzien.

On peut ainsi conclure qu'en Thaïlande, les fréquences sont toujours considérées comme appartenant au domaine public. La Constitution B.E. 2547 (1997) est venu confirmer que les fréquences ne sont pas seulement de simples propriétés publiques de l'Etat, mais qu'elles appartiennent à un domaine public, bien que le législateur n'ait pas employé les mots exacts de domaine public. On peut donc estimer que le concept du domaine public hertzien est en fait intégré dans le système juridique thaïlandais.

Le statut du domaine public hertzien impose alors la double nécessité de sa gestion par une autorité spéciale et de la détermination des redevances.¹⁶⁸

Bien que caractérisée par des formulations différentes, la question fondamentale du statut de fréquences hertziennes paraît ainsi converger pour les deux pays analysés.

Paragraphe 3 : La convergence entre la France et la Thaïlande

Après avoir examiné la détermination du statut juridique des fréquences hertziennes en France et en Thaïlande, peuvent être aisément dégagés quelques remarques comparatives :

¹⁶⁶Le tribunal a évoqué les « *ressources de l'Etat* » au lieu des « *ressources nationales* ».

¹⁶⁷Même formulation de phrase dans la décision de 434/2550

¹⁶⁸ T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011, p.20

A : Des raisonnements différents pour la détermination du statut des fréquences en tant que domaine public.

Les fréquences radioélectriques sont naturellement des ressources rares. Cette rareté entraîne un réel besoin de détermination du statut juridique des fréquences. La rareté des fréquences est souvent évoquée afin de justifier la gestion et la répartition des fréquences par les autorités concernées.

Les différents points de vue sur la nature juridique des fréquences hertziennes rendent nécessaire la détermination précise du régime juridique des fréquences. Ce régime permet de justifier et d'organiser l'intervention des pouvoirs publics.

La France et la Thaïlande ont déterminé le régime juridique de l'utilisation des fréquences en recourant à la notion de domaine public. Cependant, cela découle de contextes historiques et d'enjeux différents.

En France, avant que les législateurs déterminent que les fréquences radioélectriques font partie du domaine public, les grands juristes débattaient si oui ou non ces fréquences relèvent du domaine public. La première question qui s'est posée était « les fréquences radioélectriques sont-elles appropriables? », car pour que les fréquences puissent être considérées comme domaine public, il fallait que les fréquences puissent faire partie de la propriété publique, puissent être appropriées par l'Etat. Certains estimaient que ces fréquences pouvaient être considérées comme domaine public, et donc que le régime de la domanialité publique leur serait applicable. Certains considéraient que les fréquences ne pouvaient pas être considérées comme appropriables par l'Etat, car elles seraient des *res communis* et le régime qui leur serait applicable serait celui de police administrative. C'est en 2006, avec l'article L2111-17 du Code général de la propriété des personnes publiques instauré par l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 que le législateur a déterminé que les fréquences relèvent du domaine public de l'Etat.

En résumé, les débats en France portaient sur les points suivants :

- 1) Les fréquences sont-elles appropriables par l'Etat ?
- 2) Le régime juridique applicable aux fréquences serait-il celui du domaine public, ou celui du régime de police administrative ?

En Thaïlande, il n'y a pas eu de grands débats sur la question de l'appropriation des fréquences.¹⁶⁹ Les fréquences étaient considérées implicitement depuis longtemps comme propriété publique. Ces fréquences appartenaient en effet à différents organismes publics, suivant une répartition dictée par la loi. Or, l'évolution de la communication audiovisuelle en Thaïlande a amené à se demander si les fréquences appartiennent au domaine privé ou au domaine public de l'Etat. Dans sa rédaction, la Constitution de 1997 a donc posé le principe que les « *les fréquences utilisées pour la diffusion de la radio, de la télévision et les télécommunications sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* », ce qui, comme il a été montré plus haut, signifie implicitement que les fréquences appartiennent au domaine public de l'Etat. Il n'y a donc pas eu matière à débat sur le choix du régime entre celui de la domanialité publique et celui de la police administrative.

Les étapes du raisonnement en Thaïlande ont donc été :

- 1) Les fréquences sont des propriétés publiques.
 - 2) Les fréquences font-elles partie d'un domaine public ou d'un domaine privé de l'Etat ?
- La Constitution de 1997 et la Constitution de 2007 ont confirmé implicitement le choix du régime du domaine public.

B : Des enjeux différents pour la détermination du statut juridique des fréquences hertziennes

En France, la fin du monopole étatique a été annoncée directement par la formule de l'article 1 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle : « la communication audiovisuelle est libre ». Cette formule a été reprise par la loi du 30 septembre 1986 et a toujours servi de fondement juridique pour évoquer la liberté de communication audiovisuelle.

Après la fin du monopole étatique, la détermination du statut juridique des fréquences radioélectriques comme relevant du domaine public en France a servi principalement à justifier le remplacement du monopole étatique d'utilisation des fréquences par un régime de demande d'autorisation. Il sert aussi à justifier la redevance en contrepartie de l'utilisation privée de ces

¹⁶⁹P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p.234

fréquences. C'est ainsi le fondement juridique des actes administratifs de l'autorité de régulation qui veille à l'utilisation des fréquences en matière de communication audiovisuelle : lorsqu'il y a des contentieux sur l'utilisation des fréquences radioélectriques, ces contentieux relèvent de la juridiction administrative.

En Thaïlande, la fin du monopole étatique n'a pas été annoncée aussi directement qu'en France. Pour annoncer la fin du monopole, la Constitution de 1997 a déclaré que « *Les fréquences utilisées pour la diffusion de la radio, de la télévision, et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* ». La Constitution de 2007 a repris la formule.

L'article 40 de la Constitution de 1997 et l'article 47 de la Constitution de 2007 indiquent aussi dans leur alinéa deux que l'exercice du pouvoir de l'autorité de régulation devra « *tenir compte de l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'État, ainsi que d'autres intérêts publics, y compris la concurrence libre et loyale* ». Cela confirme la volonté des rédacteurs de mettre fin au monopole étatique de la communication audiovisuelle.

La détermination du statut juridique des fréquences en Thaïlande est, d'une part, le fondement juridique de l'intervention du pouvoir public sur la gestion des fréquences et a, d'autre part, directement servi à annoncer la fin du monopole de la communication audiovisuelle en Thaïlande.

La détermination du statut juridique peut ainsi être considérée comme fondement historique et fondement juridique du droit de la communication audiovisuelle en Thaïlande.

Dans les deux cas, les pouvoirs de l'autorité de régulation en est issu.

Pour réguler les médias audiovisuels, la France et la Thaïlande ont créé des autorités de régulation successives, avant d'arriver chacune à son autorité actuelle qui sont, pour la France le Conseil Supérieur de l'audiovisuel, et pour la Thaïlande la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télécommunication. Ces autorités ont chacune le pouvoir de gestion et d'attribution des fréquences. Pour les médias audiovisuels, ce sont ces organismes qui veillent à l'utilisation du domaine public des fréquences. Le mode d'attribution doit ainsi être déterminé par la loi. Les actes de distribution des fréquences sont des actes administratifs selon le droit administratif. Ils peuvent de ce fait être soumis au contrôle des juridictions administratives. Ce sujet sera traité dans le chapitre concernant l'autorité de régulation.

CHAPITRE 2 : LA LIBERTE DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

La liberté de communication audiovisuelle a été reconnue depuis la fin du monopole public. Ce principe régit les relations entre les secteurs publics, les secteurs privés, l'autorité de régulation et le public. Lorsqu'il y a des contentieux concernant les médias audiovisuels, la liberté de communication audiovisuelle est évoquée directement ou indirectement.

Ainsi pour étudier le contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il est important de connaître les fondements de ce principe.

Tout d'abord, nous verrons les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle en France et en Thaïlande (section 1).

Ensuite, nous étudierons les caractéristiques de la liberté de communication audiovisuelle dans ces deux pays (section 2).

Section 1 : les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle

Depuis la fin du monopole des médias audiovisuels, la liberté de communication est devenue le principe juridique fondamental de l'exercice des activités dans ces médias. La liberté juridique en elle-même « *consiste dans le droit de faire tout ce qui n'est pas défendu par la loi* »¹⁷⁰. La liberté de communication consisterait-elle alors dans le droit de communiquer dès lors qu'il n'est pas interdit par la loi ? Cette explication est sûrement très floue et a donc besoin d'être éclairée.

¹⁷⁰ S. GUINCHARD, T.DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2012*, Dalloz, 19^e Edition, Paris, 2011, p.520 ; X. BIOY, *Droit Fondamentaux et libertés publiques*, LDGJ, 4^e édition, 2016, p.105-106 ; voir plus détail sur la notion de liberté dans : Ch. DEBBASCH., J-M. PONTIER, J. BOURDON., J-C RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^e édition, 2001, 170-172 ; J. GICQUEL., J-E GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 30^e édition, 2016, p.109 ; L. FAVOREU., P. GAÏA., R. GHEVONTIAN., J-L MESTRE., O. PFERSMANN., A. ROUX., G. SCOFFONI., *Droit constitutionnel*, DALLOZ, 18^e édition, 2016, p.906-907; D. ALLAND., S. RIALS. (dir.), *Dictionnaires de la culture juridique*, LAMY, PUF, 2003, p. 944-952

Les activités dans le domaine de la communication audiovisuelle peuvent entraîner des différends. Lorsqu'il y a des contentieux concernant les médias audiovisuels, la liberté de communication audiovisuelle peut être invoquée explicitement ou implicitement. Il est donc important d'étudier en détail le principe de la liberté de la communication audiovisuelle afin de pouvoir faire des recherches sur les similitudes et les différences de cette liberté en France et en Thaïlande.

Il convient d'étudier dans chacun de ces deux pays la source nationale de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle (Paragraphe 1), puis de prendre en compte les sources supranationales relatives à la consécration de la liberté de communication audiovisuelle (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : les sources nationales de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle

La liberté de communication audiovisuelle est un principe juridique essentiel pour l'activité des médias de la communication audiovisuelle en France et en Thaïlande. Il est donc important de préciser sa valeur juridique. Pour cela, il convient d'identifier comment les textes juridiques nationaux qui ont consacré la liberté de communication audiovisuelle dans ces deux pays (A). Ensuite, nous verrons comment la liberté de communication audiovisuelle y a été appliquée par les jurisprudences respectives des deux États (B).

A : les textes juridiques consacrant la liberté de communication audiovisuelle

La France et la Thaïlande ont connu des périodes de monopole public de la communication audiovisuelle. Lorsque ces deux pays ont mis en œuvre la libéralisation de la communication audiovisuelle, leurs secteurs privés ont eu la possibilité de fournir des services de communication audiovisuelle. Il est donc primordial de comprendre quelles sont les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle. La première source juridique de cette liberté provient logiquement de la Constitution.

a. La Constitution

Dans la hiérarchie des normes juridiques, conformément aux analyses de Hans Kelsen, la Constitution est considérée comme la norme suprême. Elle détermine le fonctionnement de l'Etat ainsi que la garantie des droits et des libertés¹⁷¹.

En France, la liberté de la communication audiovisuelle est – elle un principe constitutionnel ? Cette liberté n'est pas directement mentionnée dans la Constitution de 1958 ni dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹⁷².

Bien que la liberté de communication audiovisuelle ne soit pas mentionnée dans la Déclaration de 1789, elle peut se rattacher à une liberté qui se trouve dans la Déclaration de 1789 : c'est la liberté d'expression évoquée dans son article 11. Le Conseil constitutionnel s'est référé à la liberté d'expression dans sa décision n°82-141 DC du 27 juillet 1982.¹⁷³ L'article 11 de la Déclaration de 1789 proclame que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

La liberté d'expression a été instituée à l'époque de la Révolution pour soutenir la liberté de la presse. La presse est alors le média de communication de masse qui permet de diffuser

¹⁷¹ En Thaïlande : Article 27 de la Constitution de 2007 : « *Les droits et les libertés reconnus expressément ou implicitement par la présente Constitution ou par la décision de la Cour Constitutionnelle doivent être protégés et directement appliqués par le parlement, le Conseil des ministres, les tribunaux ainsi que par les organisations constitutionnelles et autres organisations de l'Etat dans la législation, l'application et l'interprétation des lois* »
Article 26 de la Constitution de 2007 : « *L'exercice du pouvoir par tout organisme de l'Etat doit tenir compte de la dignité humaine, des droits et des libertés conformément aux dispositions de la présente Constitution* »
Article 28 de la Constitution de 2007 : « *Une personne peut invoquer la dignité humaine ou exercer ses droits et libertés dans la mesure où il n'y a pas de violation des droits et libertés d'autres personnes ou des actes contraires à la présente Constitution ou aux bonnes mœurs* ».

Les concepts selon les articles 26, 27 et 28 de la Constitution de 2007 ont été repris avec modification dans l'article 25 de la Constitution de 2017.

En France : Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique* »

¹⁷² La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 est un texte fondamental pour les libertés publiques considéré par le préambule de la Constitution de 1958 comme ayant une valeur constitutionnelle. Voir C.C., n° 71-44 DC « liberté d'association » du 16 juillet 1971 et C.C., n°73-51 DC du 27 décembre 1973

¹⁷³ C.C., n°82-141 DC du 27 juillet 1982 ; RDP 183.333, note L. FAVOREU ; Rev. Adm. 1983.36, note R. ETIEN ; cité dans C. DEBBASCH, « *La liberté de communication audiovisuelle en France* ». In : *Revue internationale de droit comparé. Vol. 41 N°2, avril-juin 1989. p.310*
doi : 10.3406/ridc.1989.1733.

des messages à la disposition du public. La liberté d'expression est ainsi le fondement de la liberté de la presse et de la liberté de communication audiovisuelle.

Les révolutionnaires ont tout de même considéré que la liberté d'expression n'est pas une liberté sans limite : ainsi, la Déclaration de 1789 mentionne une restriction en indiquant que le citoyen peut avoir « *à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ». Cette liberté ne peut donc être limitée que par la loi. Cette disposition est conforme aux principes posés par l'article 4¹⁷⁴ et par l'article 5¹⁷⁵ de la Déclaration de 1789.

En Thaïlande, il est difficile d'étudier les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle du fait qu'il y a eu plusieurs coups d'Etat successifs, par définition attentatoires à la Constitution. Le dernier coup d'Etat a eu lieu en 2014. Avant celui-ci, c'était la Constitution B.E. 2550 (2007) qui était en vigueur. Les droits et les libertés étaient garantis dans cette Constitution. Au moment de la rédaction de cette thèse, la nouvelle Constitution B.E. 2560 (2017) n'existait pas encore. Mais c'est en se référant à la Constitution de 2007 qu'ont été rédigées deux lois très importantes, la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010), et la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008). Il est ainsi toujours utile d'utiliser les dispositions de la Constitution de 2007 pour pouvoir comprendre le concept de la liberté de communication audiovisuelle en Thaïlande.

La liberté de communication est une liberté garantie par la Constitution de 2007. L'article 36 de la Constitution de 2007 évoque la liberté de communication au sens général dans son premier alinéa : « *toute personne doit jouir de la liberté de communication de manière légale* »¹⁷⁶. Cette disposition existait aussi dans la Constitution antérieure de 1997¹⁷⁷. Cela

¹⁷⁴ Article 4 de la Déclaration de 1789 : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi* ».

¹⁷⁵ Article 5 de la Déclaration de 1789 : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ».

¹⁷⁶ Article 36 de la Constitution de 2007 indique que : « *toute personne doit jouir de la liberté de communication de manière légale*

La censure, la détention ou la divulgation de la communication entre les personnes, y compris tout autre acte de divulguer une déclaration dans la communication entre les personnes ne peut être faite qu'en vertu d'une loi spéciale adoptée pour la sécurité de l'Etat ou le maintien de l'ordre public ou aux bonnes mœurs »

Le concept selon l'article 36 de la Constitution de 2007 ont été repris avec modification dans l'article 36 de la Constitution de 2017.

¹⁷⁷ Comme indique Mme WATTANASIRITHAM, « *son contenu reste à une disposition inchangée depuis 1978* » dans P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p.416

concerne la liberté de communiquer dans le sens de la correspondance privée et même dans le sens de la communication de masse. Or, la Constitution reconnaît que cette liberté n'est pas absolue. Une loi spéciale représentant la volonté générale peut réglementer et limiter la protection de la liberté de communication dès lors que cette loi est adoptée pour la sécurité de l'Etat, pour le maintien de l'ordre public ou pour le maintien des bonnes mœurs¹⁷⁸.

Outre la liberté de communication directement, la liberté d'expression et la liberté de presse sont aussi garantie par la Constitution de 2007. L'article 45 de la Constitution B.E. 2550 (2007) qui proclame que : « *Toute personne est libre d'exprimer son opinion, faire des discours, écrire, imprimer, de publier et de s'exprimer par tout autre moyen* »¹⁷⁹.

Bien que la liberté d'expression soit reconnue par la Constitution de 2007, elle reste tout de même susceptible de subir des restrictions.

Les restrictions prévues par la Constitution aux droits et libertés qu'elle proclame doivent « répondre aux objectifs de la Constitution »¹⁸⁰ et remplir certaines conditions. Pour

¹⁷⁸ Alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution de 2007

¹⁷⁹ Article 45 de la Constitution de 2007 : « *Toute personne est libre d'exprimer son opinion, faire des discours, écrire, imprimer, de publier et de s'exprimer par tout autre moyen.*

La restriction de la liberté en vertu du paragraphe un ne doit être imposée qu'en vertu d'une loi spéciale adoptée dans le but de maintenir la sécurité de l'Etat, la protection des droits de l'homme, les libertés, la dignité, la réputation, la famille ou la vie privée d'une autre personne, le maintien de l'ordre public ou des bonnes mœurs ou prévenir ou à enrayer la dégradation de l'esprit ou la santé du public.

La fermeture d'un journal ou d'une autre entreprise de médias de masse dans le but de la privation de la liberté en vertu du présent article ne doit pas être faite.

L'empêchement fait à un journal ou à d'autres médias de diffuser des nouvelles ou d'exprimer leurs opinions, en tout ou en partie, ou l'interférence de toute manière que ce soit dans le but de la privation de la liberté en vertu du présent article ne peut être faite que par les dispositions de la loi adoptées conformément aux dispositions du paragraphe deux.

La censure de nouvelles ou d'articles par un officier compétent avant leur publication dans un journal ou d'autres médias ne doit pas être faite, sauf pendant la période où le pays est dans un état de guerre ; Dans ce cas, elle doit être faite en vertu de la loi adoptée en vertu des dispositions de l'alinéa deux.

Le propriétaire d'un journal ou d'une autre entreprise de médias doit être un ressortissant thaïlandais.

Aucune subvention de l'argent ou d'autres biens ne peut être faite par l'Etat aux journaux privés ou à d'autres médias ».

Les concepts selon le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 45 de la Constitution de 2007 ont été repris avec modification dans l'article 34 de la Constitution de 2017. Les concepts selon les paragraphes 3,4,5,6 et 7 de l'article 45 de la Constitution de 2007 ont été repris avec modification dans l'article 35 de la Constitution de 2017.

¹⁸⁰ Article 29 de la Constitution de 2007 : « *la restriction des droits et libertés reconnues par la Constitution ne doit pas être imposée à une personne, sauf en vertu des dispositions de la loi visant spécifiquement à répondre aux objectifs de la Constitution et seulement dans le cadre de la nécessité et pourvu qu'elles n'affectent pas la contenue substantielle de ces droits et libertés.*

La loi en vertu de l'alinéa premier doit être d'application générale et ne doit pas être destinée à s'appliquer à un cas particulier de personne ; et à condition que la disposition de la Constitution autorisant sa promulgation y soit également mentionnée.

Les dispositions de l'alinéa premier et du deuxième alinéa sont également applicables mutatis mutandis aux règlements émis en vertu de dispositions du droit ». Article 29 de la Constitution de 2007 a été repris avec modification dans l'article 26 de la Constitution de 2017.

restreindre la liberté d'expression, l'alinéa 2 de l'article 45 de la Constitution précise que les restrictions doivent répondre aux motifs suivants : Maintenir la sécurité de l'Etat, la protection des droits de l'homme, les libertés, la dignité, la réputation, la famille ou la vie privée d'une autre personne ; Maintenir l'ordre public ou les bonnes mœurs ; Prévenir ou enrayer la dégradation de l'esprit ou de la santé du public.

Les limites prévues par la loi qui peuvent être imposées à l'exercice de la liberté d'expression doivent répondre aux objectifs cités ci-dessus. Sinon, cette loi serait considérée comme étant inconstitutionnelle.

D'autre part, sauf dans ces cas prévus par la loi, la Constitution garantit la liberté d'expression en interdisant les actes suivants : empêchement de diffuser des informations ou d'exprimer des opinions, ou toute interférence, sauf en conformité à la loi ; la censure des informations avant la publication sauf pendant la période où le pays est dans un état de guerre et est conforme avec la loi

Le but principal de cet article 45 de la Constitution de 2007 est de garantir la liberté d'expression et de permettre au peuple d'exercer la liberté de recevoir des informations de qualité¹⁸¹.

Il est aussi impossible d'évoquer la liberté de communication audiovisuelle sans rappeler l'article 47 de la Constitution de 2007 qui a repris l'article 40 de la Constitution de 1997 proclamant que « *les fréquences pour la diffusion de la radio, la télévision et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public* ».

La communication audiovisuelle ne relève plus du monopole de l'Etat car la Constitution exige « *une concurrence libre et équitable* ».

La particularité de l'article 47 de la Constitution de 2007¹⁸² concernant la liberté de communication audiovisuelle est qu'il annonce la garantie de « la liberté de l'information du

¹⁸¹ W. SANGSARAPAN, *Mass Media Laws*, Winyuchon, 5 édition, Bangkok, 2011, p.75

¹⁸² Article 47 de la Constitution de 2007 a été repris avec modification dans l'article 60 de la Constitution de 2017. Article 60 de la Constitution 2017 proclame que : « *L'État doit maintenir les fréquences d'émission et le droit d'accéder à une orbite satellitaire, qui sont des richesses nationales, afin de les utiliser au bénéfice du pays et du peuple.*

Les dispositions pour l'utilisation des fréquences d'émission mentionnées au paragraphe 1, qu'il s'agisse indifféremment de fréquences pour la radiodiffusion, pour la télévision, pour les télécommunications, ou pour toute autre fin, devront viser le plus grand bénéfice du peuple, de la sécurité d'État, de l'intérêt public, ainsi que la participation du peuple à l'utilisation de la fréquence d'émission, conformément à la loi.

L'État doit établir un organisme d'État qui est indépendant dans l'exercice de ses missions de responsable et de superviseur des entreprises en ce qui concerne les fréquences d'émission mentionnées au paragraphe deux.

public » et « la diversité de l'information ». Comme indiqué dans le dernier paragraphe de cet article de la Constitution de 2007, « *la supervision des activités (de radio ou de télédiffusion et de télécommunication par l'autorité de régulation) constitue la prévention de fusion, d'acquisition ou de contrôle entre médias ou par d'autres personnes qui peuvent détériorer la liberté de l'information du public ou qui sont susceptibles d'entraver la diversité de l'information destiné au public* »¹⁸³. Cette disposition démontre que la Constitution de 2007 accorde de l'importance au principe visant à empêcher la concentration des entreprises de médias audiovisuels et de télécommunication. Elle garantit le pluralisme par la prévention d'acquisition ou de contrôle entre médias. La liberté de l'information du public et le pluralisme sont des caractéristiques de la liberté de communication audiovisuelle.¹⁸⁴

La liberté de communication audiovisuelle est ainsi garantie par l'article 36, l'article 45 et l'article 47 de la Constitution de 2007.

On peut ainsi souligner qu'en Thaïlande, la Constitution contient beaucoup plus de dispositions qui concernent la liberté de communication audiovisuelle qu'en la France. Cela est dû tout simplement à la jeunesse de la Constitution thaïlandaise. Cela ne signifie pas pour autant que la liberté de communication audiovisuelle ou la liberté d'expression seraient mieux garanties en Thaïlande qu'en France. L'important est notamment la manière dont sont appliqués ces principes.

Le problème essentiel en Thaïlande concernant la liberté d'expression renvoie encore au fait de la série de coups d'État. Plus récemment, le 22 mai 2014, en raison de problèmes politiques en Thaïlande, le commandant en chef de l'Armée Prayuth Chan-ocha a fait un nouveau coup d'Etat. La Constitution B.E.2550 (2007) a alors été abrogée¹⁸⁵.

A cet égard, un tel organisme devra veiller à qu'il y ait des mesures pour empêcher que les consommateurs soient injustement exploités ou soumis à une charge non nécessaire, pour empêcher des interférences aux fréquences d'émission, aussi bien que pour empêcher tout acte qui entraînerait des entraves à la liberté du peuple de savoir, ou ferait obstacle à la connaissance par le peuple de données ou informations véridiques et précises, et pour empêcher toute personne ou tout groupe de personnes d'utiliser les fréquences d'émission sans prendre en considération les droits du grand public. Cela inclura la prescription d'une proportion minimum que pourra entreprendre, dans l'intérêt public, une personne utilisant les fréquences d'émission conformément à la loi ».

¹⁸³ Voir Secrétariat de l'Assemblée Nationale, *L'intention de la Constitution B.E. 2550*, Secrétariat de l'Assemblée Nationale, Bangkok, 2007., p.42

¹⁸⁴ Sur les détails concernant ces caractéristiques : cf. infra section courante

¹⁸⁵ Arrêt n° 11/2557 du Conseil National pour la Paix et l'Ordre

Durant le nouveau régime militaire, la liberté d'expression est beaucoup plus restreinte. Il a fallu attendre jusqu'en 2017 pour que la nouvelle Constitution B.E. 2560 (2017) soit mise en vigueur.

b. Les lois et les autorités de régulation

En France, jusqu'en 1982, les médias audiovisuels étaient organisés sous forme de monopole de service public de l'État. C'est en 1982 que la liberté de la communication audiovisuelle en France a été établie par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle qui mettait fin au monopole public de la communication audiovisuelle.¹⁸⁶ En effet, cette loi proclame dans son premier article que « la communication audiovisuelle est libre » et précise que la communication audiovisuelle signifie « *la mise à la disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature* ». De plus, l'article 2 dispose que « *les citoyens ont droit à une communication audiovisuelle libre et pluraliste* ».¹⁸⁷ C'est ainsi qu'a débuté la libéralisation de la communication audiovisuelle.

Cette loi a ensuite été abrogée par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.¹⁸⁸ Cette dernière loi reste en vigueur jusqu'à nos jours avec de nombreuses modifications. Dans sa version initiale, l'article 1 proclamait que « *l'établissement et l'emploi des installations de télécommunication, l'exploitation et l'utilisation des services de télécommunication sont libres. Cette liberté ne peut être limitée, dans le respect de l'égalité de traitement, que dans la mesure requise par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public ainsi que par la sauvegarde de l'ordre public, de la liberté et de la propriété d'autrui et de l'expression pluraliste des courants d'opinion. Le secret des choix faits par les personnes parmi les services de télécommunication et parmi les programmes offerts par ceux-*

¹⁸⁶ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.47-48 ; D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p.20-22 ; E. DERIEUX, *Droit des medias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010, p. 179 ; J. CHEVALLIER, *Le statut de la communication audiovisuelle*, AJDA, 1982, p.555 ; S. REGOURD, *L'abandon du monopole dans la loi française du 29-07-1982*, FILMéchange, n°21, 1988, p.9.

¹⁸⁷ Professeur Serge REGOURD explique cet article que « *c'est-à-dire libérée des pressions du pouvoirs politique et enfin ouverte à la diversité des courants de pensée de la société civile* ». (S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p.47).

¹⁸⁸ J. CHEVALLIER, « *Le nouveau statut de la liberté de communication* », AJDA, 1987, p.59.

ci ne peut être levé sans leur accord ». Or, l'article 3 garde tout de même la formule de la loi de 1982 selon laquelle la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) remplacée en suite en 1989 par le CSA, « *garantit aux citoyens l'accès à une communication libre* ». Avec la loi de 1989 on retrouve donc la formule de la loi de 1982 selon laquelle « la communication audiovisuelle est libre ».

Des limites sont cependant prévues, dans l'alinéa 2 de l'article 1 de la loi de 1986 modifiée par la loi n°89-25 du 17 janvier 1989, « *l'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle* ». Cette formulation choisie par le législateur n'est pas due au hasard. Elle provient de la Décision du Conseil Constitutionnel n° 82-141 DC du 27 juillet 1982.¹⁸⁹

En 2004¹⁹⁰, l'article 1 de la loi de 1986 deviendra « *la communication au public par voie électronique est libre* ». En outre, la protection de l'enfance et de l'adolescence est ajoutée aux limites de la liberté de communication déjà mentionnées dans la loi de 1989.

Pour garantir la liberté de communication, les législateurs ont créé en 1982 une autorité de régulation des services de médias audiovisuels. Il s'agit de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle. Cette dernière a été remplacée en 1986 par la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL). Depuis 1989, c'est le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) qui exerce la mission d'autorité de régulation des médias audiovisuels. Elle était d'abord une autorité administrative indépendante, avant de devenir une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale avec la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.¹⁹¹

¹⁸⁹ CC. n°82-141 DC du 27 juillet 1982, *op.cit.*

¹⁹⁰ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux services de communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ; V. L. RAPP, « *Le droit des communications entre réglementation et régulation* », AJDA 2004, p.2047.

¹⁹¹ O. SCHRAMECK, *Le CSA : nouvelle personnalité*, Juris art etc. 2014, n°9, p.13; E. SCARAMOZZINO, *Audiovisuel – Réforme – Le CSA en toute indépendance*, Juris art etc. 2013, n°8, p.6; J. BERBERIAN, *Audiovisuel – CSA : à nouveau statut, nouvelles règles*, Juris art etc. 2014, n°13, p.8

En créant le CSA, la loi du 30 septembre 1986 modifiée en 1989 dote le CSA du pouvoir de garantir la liberté de communication audiovisuelle. Comme indiquée dans l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante, garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle par tout procédé de communication électronique, dans les conditions définies par la présente loi* ». Il exerce sa mission en veillant sur l'égalité de traitement, l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle, la libre concurrence et l'établissement de relations non-discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, la qualité et la diversité des programmes, il veille en outre au développement de la production et de la création audiovisuelles nationales ainsi qu'à la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises, à la qualité des programmes, au caractère équitable, transparent, homogène et non discriminatoire de la numérotation des services de télévision dans les offres de programmes des distributeurs de services.

La loi du 30 septembre 1986 constitue ainsi la source principale du pouvoir du CSA pour la garantie de la liberté de communication audiovisuelle. Les décisions du CSA doivent prendre en compte les conséquences sur la liberté de communication audiovisuelle des parties concernées. Les conflits dus à l'exercice du pouvoir du CSA peuvent être soumis au contentieux administratif.¹⁹² Depuis la 2022, le CSA et Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) se sont fusionnés pour devenir l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).¹⁹³

En Thaïlande, la liberté de communication audiovisuelle a été établie par la Constitution de 1997. Malgré l'existence de la loi B.E. 2543 (2000) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la télécommunication, l'autorité de régulation des médias audiovisuels n'a pas pu être mise en place. La Constitution de 2007, qui reprend les raisonnements essentiels de la Constitution de 1997, a permis de créer la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) et la loi sur les exploitations des services de la

¹⁹² Selon n°4 de l'article R.311-1 du Code de justice administrative, le CSA est un des organes des autorités dont le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre ses décisions au titre de leur mission de contrôle ou de régulation, sous réserve des dispositions de l'article R. 311-2.

¹⁹³ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008). Ces deux lois contiennent des dispositions concernant la liberté de communication audiovisuelle.

Pour permettre à l'autorité de régulation de protéger la liberté de communication audiovisuelle, ces deux lois contiennent des dispositions qui accordent le pouvoir à l'autorité de régulation de garantir cette liberté.

L'article 27 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) évoque le pouvoir de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT). L'alinéa (11) de l'article 27 accorde à la CNRT, le pouvoir *« de prescrire des mesures pour la prévention des comportements anticoncurrentiels ou de concurrence déloyale des services de radiodiffusions, de télévisions et des services »*.

L'alinéa (13) de cet article prévoit que la CNRT possède le pouvoir *« de protéger le droit et la liberté du peuple de ne pas être exploité par les opérateurs ; de protéger le droit individuel à la vie privée et la liberté de communiquer par des moyens de télécommunication, de promouvoir le droit, la liberté et l'égalité des personnes à l'accès et à l'utilisation des fréquences des radiodiffusions, des télévisions et des télécommunications »*.

En outre, l'alinéa (17) mentionne qu'il appartient à la CNRT *« de déterminer quels sont les caractères d'une fusion, d'une participation croisée¹⁹⁴, ou d'une domination du marché de la radio-télédiffusion utilisant des fréquences, du fait d'entreprises des médias ou par toute autre personne, qui ont pour effet d'entraver la liberté de la population de recevoir des informations, ou d'entraver l'accès du public à la diversité de l'information »*.

L'article 32 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) souligne l'importance de dispositions anti-monopoles pour le commerce des services des médias audiovisuels en favorisant la concurrence libre et équitable et en prévenant tous les actes créant un monopole de commerce ou limitant la concurrence des services des médias audiovisuels.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Signifie le croisement de la détention des propriétés des médias ; c'est-à-dire lorsque 2 sociétés possèdent chacune des propriétés de l'autre.

¹⁹⁵ L'article 32 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) indique que *« pour promouvoir la concurrence, l'équité ainsi que la prévention du monopole, la réduction ou la restriction de la concurrence des entreprises de radiodiffusion et de télévision, la gestion de l'entreprise du titulaire de licence doit être soumise à la loi régissant la concurrence commerciale et à certains critères prescrits par la Commission en fonction de la nature des services de l'entreprise de radiodiffusion ou de télévision »*.

B : les jurisprudences constitutionnelles consacrant la liberté de communication audiovisuelle

La difficulté pour faire une comparaison directe entre France et Thaïlande est dû à l'insuffisance de contentieux en Thaïlande.

En France, même si la liberté de communication audiovisuelle n'est pas directement évoquée dans les textes constitutionnels, elle a été consacrée par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Plusieurs décisions permettent de préciser le contenu de la liberté de communication audiovisuelle.

La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle met fin au monopole du service public des médias audiovisuels et a mis en place un régime concession du service public. Ce dernier deviendra plus tard un régime d'autorisation administrative préalable. Cela signifie donc que pour exercer la liberté de la communication audiovisuelle, les entreprises du secteur privé doivent demander une autorisation à l'État. Cela a suscité du contentieux constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel français a ainsi consacré la valeur de la liberté de communication audiovisuelle

- **Une liberté limitée ayant une valeur constitutionnelle**

Dans sa décision n°821-41 DC du 27 juillet 1982, le Conseil Constitutionnel a relié la liberté de communication audiovisuelle à la liberté d'expression tout en prenant en compte les contraintes techniques spécifiques et les autres principes avec lesquels la liberté d'expression doit se concilier. Selon le Conseil, *« il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression*

socioculturels auquel ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ».

Cette décision a eu une grande influence sur le droit des médias audiovisuels : en effet, le contenu de la décision du Conseil Constitutionnel a été repris par le législateur dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 selon laquelle *« l'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle ».*

- **Principe de pluralisme**

Ensuite, le Conseil Constitutionnel a été amené à concrétiser la valeur juridique du principe de pluralisme, un principe essentiel pour les services des médias audiovisuels. Dans sa Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986¹⁹⁶, le Conseil Constitutionnel considère que *« le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle »* ; *« que la libre communication des pensées et des opinions ... ne serait pas effective si le public ... n'était pas à même de disposer, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information. »*.¹⁹⁷

Dans sa décision 2001-450 DC du 11 juillet 2001 concernant la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, le Conseil Constitutionnel a été amené à se prononcer sur une disposition qui prévoit qu' *« une même personne physique ou morale agissant seule ou de concert ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service*

¹⁹⁶ C.C. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 ; D., 1987, p. 381, note H. MAISL

¹⁹⁷ Cette formulation a été reprise dans sa décision n° 93-333 du 21 janvier 1994 et aussi dans sa décision n° 2000-433 du 27 juillet 2000.

nationale de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre" "dont l'audience moyenne annuelle par voie hertzienne terrestre, par câble et par satellite, tant en mode analogique qu'en mode numérique, dépasse 2,5 % de l'audience totale des services de télévision". Il en résulte ainsi « que le plafond de 49 % mentionné ci-dessus ne s'appliquera plus à une société exploitant un service de télévision dont l'audience moyenne annuelle, tous supports confondus, ne dépassera pas 2,5 % de l'audience totale des services de télévision » (Considérant 17).

Le Conseil considère que le pluralisme des courants d'expression socioculturels n'est pas atteint puisque cette disposition permet « d'inciter les opérateurs privés à investir dans la diffusion numérique par voie hertzienne terrestre et de contribuer ainsi à la diversité des programmes de télévision offerts au public » (considérant 19).

Dans la décision n°2007-550 DC du 27 février 2007¹⁹⁸, le Conseil Constitutionnel a rendu une décision concernant la loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur. Les requérants critiquent 2 dispositions de la loi : la première proroge de cinq ans les autorisations de diffusion par voie hertzienne terrestre en mode numérique des services nationaux de télévision préalablement diffusés sur l'ensemble du territoire métropolitain par voie hertzienne terrestre en mode analogique (TF1, M6 et Canal plus)¹⁹⁹ la deuxième accorde le pouvoir au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel d'accorder aux anciennes chaînes en mode analogique « un droit d'usage de la ressources radioélectrique pour la diffusion d'un autre service de télévision à vocation nationale (c'est-à-dire des « chaînes compensatoires »²⁰⁰ ou « chaînes bonus »²⁰¹) » .

Pour le Conseil Constitutionnel, ces dispositions ne portent pas atteinte à la liberté d'expression ou au pluralisme des courants de pensées et d'opinions. La prorogation des autorisations en mode numérique permettra de « garantir aux foyers défavorisés la continuité de la réception gratuite des programmes de télévision qu'ils recevaient auparavant gratuitement ». Cela « repose dès lors sur un motif d'intérêt général » (Considérant 7). En ce concerne l'attribution de « chaînes compensatoires », le Conseil considère que cette mesure

¹⁹⁸ CC. 2007-550 DC, 27 février 2007, « Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur », *Petit affiches*, 14 mars 2007 n°53, p.3, note J-É. SCHOETTL

¹⁹⁹ Article 99 de la loi du 30 septembre 1986

²⁰⁰ J-É. SCHOETTL, note sous CC. 2007-550 DC, 27 février 2007, « Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur », *Petit affiches*, 14 mars 2007 n°53, p.3

²⁰¹ *Ibid.*

permet de « généraliser la diffusion des programmes » et donc de « faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés ».

Dans sa décision n°2004-497 DC du 1er juillet 2004, le Conseil Constitutionnel a considéré que pour favoriser le développement des télévisions locales et numériques, « il était loisible au législateur ... d'adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs » et de « prendre en compte la diversification des supports de diffusion pour autoriser certaines formes de cumul dont l'interdiction n'était plus justifiée et pour ajuster certains seuils ». C'est ainsi que le Conseil a jugé que les nouvelles dispositions qui « définissent de nouvelles règles concernant la détention du capital de certains opérateurs et le cumul des autorisations de diffusion au regard de critères géographiques, techniques ou démographiques » ne sont pas contraires à « l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions ». En outre, le Conseil tient à préciser que « la délivrance des autorisations de diffusion par le Conseil supérieur de l'audiovisuel reste subordonnée à l'exigence de pluralisme ».

- **Sanctions**

Dans sa décision n°88-248 du 17 janvier 1989, le Conseil Constitutionnel est amené à se prononcer sur la constitutionnalité de la disposition de la loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui accorde au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel le pouvoir d'infliger des sanctions. D'après les auteurs de la saisine, cette disposition méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs affirmés par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et la libre communication des pensées et des opinions garantie par l'article 11 de cette Déclaration.

Pour le Conseil Constitutionnel, « il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont

susceptibles de porter atteinte (Considérant 26) ». Le Conseil considère que pour la réalisation de ces objectifs de valeur constitutionnelle, il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative et de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle. C'est ainsi que la loi peut doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission (Considérant 27).

En Thaïlande, ainsi que cela a été précédemment souligné que la liberté de communication audiovisuelle est une liberté conciliant plusieurs droits et libertés garantis par la Constitution. Les dispositions qui doivent être conciliées sont l'article 36 sur la liberté de communication, l'article 45 sur la liberté d'expression l'article 43 sur la liberté d'entreprendre et l'article 47 sur le statut des fréquences et l'attribution des fréquences.

La Cour Constitutionnelle est chargée de contrôler la constitutionnalité des lois. Cette institution a été créée par la Constitution de 1997. La Cour a le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois, a priori et a posteriori de la mise en vigueur de ces lois.

Or, contrairement au Conseil Constitutionnel français, la Cour Constitutionnelle thaïlandaise n'a pas eu beaucoup d'influence sur la concrétisation de la liberté de communication audiovisuelle²⁰². La raison principale de cette différence est qu'il n'y a pas encore eu de contentieux constitutionnel qui concerne directement la liberté de communication audiovisuelle. Les affaires concernant l'inconstitutionnalité des lois relatives aux médias audiovisuels ont plus porté sur le statut des membres de la Commissions²⁰³ que sur la liberté de communication en elle-même.

Cependant, la Cour Constitutionnelle a tout de même rendu certaines décisions qui concernent la liberté d'expression, le fondement de la liberté de communication audiovisuelle²⁰⁴.

²⁰² P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p.421

²⁰³ Les Décisions de la Cour Constitutionnelle thaïlandaise : la décision n°25-27/2555 du 27 août 2012, la décision n°6/2553 du 21 avril 2010 et la décision n°33/2546 du 30 septembre 2003

²⁰⁴ Les Décisions de la Cour Constitutionnelle thaïlandaise : décision n°30/2555 du 24 octobre 2012, décision n°28-29/2555 du 10 octobre 2012, décision n°44-45/2554 du 14 décembre 2011 et décision n°4-5/2552 du 18 mars 2009.

Ainsi, sa décision n°30/2555 du 24 octobre 2012 porte sur la constitutionnalité de la loi B.E.2551 (2008) relative au cinéma et à la vidéo. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une décision concernant directement la liberté de communication audiovisuelle, cette décision concerne tout de même la liberté d'expression dans le domaine cinématographique qui est un moyen comparable de communication de la pensée.

Cette affaire porte sur la constitutionnalité de l'article 26²⁰⁵ (7) et de l'article 29²⁰⁶ de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo. L'article 26 (7) donne le pouvoir au Comité d'examen des films et des vidéos, un organisme administratif, d'interdire la diffusion d'un film dans le Royaume de Thaïlande. L'article 29 donne au Comité le pouvoir d'ordonner au requérant de modifier ou de supprimer des parties du film avant d'accorder son autorisation ou de décider de ne pas accorder l'autorisation.

Le Conseil Constitutionnel considère que la réalisation d'un film de cinéma est une expression du réalisateur pour exprimer son idée, son point de vue, sa perception d'un problème de la société sous différents angles en transmettant une histoire à travers des images et des sons qui sont utilisés comme un moyen de communication. Il s'agit donc de la liberté d'expression garantie par la Constitution. Or, pour exercer cette liberté, le réalisateur doit tenir compte des limites de cette liberté. L'article 26 (7) et l'article 29 énumèrent des catégories et des critères permettant à cet organisme administratif de déterminer la conformité du contenu du film avant

²⁰⁵ Article 26 de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo

« Dans l'examen du film selon l'article 25, le Comité d'examen du cinéma et de la vidéo doit déterminer à laquelle des catégories suivantes appartient :

- (1) Un film pour qui favorisent l'apprentissage et que l'on devrait encourager à voir.*
- (2) Un film pour des audiences générales*
- (3) Un film pour les plus de 13 ans*
- (4) Un film pour les plus de 15 ans*
- (5) Un film pour les plus de 15 ans*
- (6) Un film interdit aux moins de 18 ans*
- (7) Un film interdit de diffuser dans le Royaume.*

La disposition (6) ne s'applique pas à une personne qui atteint la majorité par le mariage.

Les critères pour déterminer dans quelle catégorie un film doit être classé doivent être conformes au règlement ministériel d'application »

²⁰⁶ Article 29 de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo :

« Dans l'examen d'autorisation d'un film en vertu de l'article 25, si le Comité d'examen considère qu'un film a un contenu contraire à l'ordre public ou à la moralité publique ou peut-être préjudiciable à la sécurité de l'État et à la dignité du pays, ce Comité a le pouvoir d'ordonner au requérant de modifier ou supprimer des parties avant l'autorisation ou peut décider de ne pas accorder l'autorisation.

Le film ayant passé l'examen et ayant obtenu l'autorisation en vertu de l'article 25 ne peut pas être pas considéré comme ayant des caractères contraires à l'alinéa un. »

Article 25 de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo : *« Pour qu'un film soit diffusé, loué, échangé ou vendu dans le royaume, celui-ci doit être examiné et approuvé par le Comité du cinéma et de la vidéo.*

La demande d'autorisation et l'autorisation doivent être faites conformément aux critères, aux procédures et aux conditions déterminées par le comité et publiées au Journal Officiel. »

la projection au public, afin d'éviter que le réalisateur dépasse les limites de la liberté d'expression, ce qui peut entraîner des atteintes aux droits et aux libertés d'autrui ou des menaces contre la sécurité de l'État ou les bonnes mœurs de la société. Aussi, l'article 26 (7) et l'article 29 de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo sont d'application générale, n'étant pas destinés à un cas particulier de personne et ne posant pas de limites excessives. De plus, cette loi n'affecte pas substantiellement les droits et libertés garanties par la Constitution. La Cour a donc jugé que l'article 26 (7) et l'article 29 de la loi de 2008 sur le cinéma et la vidéo sont conformes à la Constitution de 2007.

L'essentiel de cette affaire qui concernait le cinéma est que dans le domaine cinématographique, il faut obtenir un visa pour pouvoir projeter les films. La non-autorisation entraîne directement l'impossibilité d'entreprendre et de s'exprimer.

En comparant avec la France, la Cour Constitutionnelle thaïlandaise n'a donc pas beaucoup d'influence sur la concrétisation de la liberté de communication audiovisuelle. Il est ainsi revenu à la juridiction administrative thaïlandaise de jouer un rôle important sur la garantie de la liberté de communication audiovisuelle en Thaïlande.

La situation entre les deux États est également très différente au regard des sources internationales.

Paragraphe 2 : sources internationales

Un détail très important qui différencie le système juridique français du système juridique thaïlandais est l'influence du droit européen sur les États membres. Les sources européennes ont directement une influence dans le domaine de la communication audiovisuelle et notamment sur la consécration de la liberté de communication audiovisuelle. Pour parler des sources européennes, il faut évoquer, d'une part, les sources provenant du Conseil de l'Europe et d'autre part, celles de l'Union Européenne.

En Thaïlande, les sources internationales ont beaucoup moins d'influence dans le domaine de la communication. Les règles de l'ASEAN (*Association of the South East Asian Nation*) ne s'appliquent pas directement au pays membres comme dans le cas de l'Union européenne.

A : Les sources européennes

a. Conseil de l'Europe

Depuis 1948, le Conseil de l'Europe a une influence essentielle sur la protection des droits de l'homme et de libertés. Cette influence s'exerce notamment sur le système juridique des États membres. La France et plusieurs autres États européens ont adhéré à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. Comme celle-ci le proclame dans son préambule :

« *Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Les États membres ont donc l'obligation de respecter les droits de l'homme et les libertés reconnus par cette Convention. Son article 1 proclame que « *les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention* ». Il revient à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de veiller au respect des droits et des libertés reconnus par cette Convention. « *Toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers* »²⁰⁷ peuvent présenter un recours à la CEDH à condition que les voies de recours internes soient épuisées²⁰⁸.

La liberté d'expression est une liberté garantie par l'article 10 du titre I de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette liberté concerne directement le domaine de communication audiovisuelle. Selon le premier paragraphe de l'article 10 de la Convention, « *toute personne a droit à la liberté*

²⁰⁷ Article 34 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales: « *La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.* »

²⁰⁸ Paragraphe 1 de l'article 35 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive* ».

d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

La particularité de ce paragraphe est qu'il pose non seulement le principe de la liberté d'expression mais aussi ceux de la liberté de communication, la liberté d'entreprendre et la liberté de réception. En effet, la liberté d'expression est expressément garantie par la phrase : « *toute personne a droit à la liberté d'expression* ». En effet, « *ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées* ». Cela inclut donc la liberté de communication audiovisuelle. « *La liberté de recevoir ...des informations ou des idées* » renvoie plus particulièrement à la liberté de réception et au droit à l'information. Cependant, l'article 10 de la Convention réserve la possibilité de limites à la liberté d'entreprendre. Il « *n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations* ». La Convention adoptée par le Conseil de l'Europe interprète comme le Conseil Constitutionnel français le principe posé par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

En ce qui concerne les limites à la liberté d'expression, le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Convention proclame que « *l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ». Le non-respect de la liberté d'expression telle garantie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme doit être sanctionné par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Selon le professeur Emanuel DERIEUX, la Cour accorde énormément d'importance à la liberté d'expression au point que le paragraphe 2 de l'article 10 est « *trop souvent oublié* »²⁰⁹

²⁰⁹ E. DERIEUX, *Droit européen et international des médias*, L.G.D.J, Paris, 2003, p.39

par la CEDH : comme il l'écrit dans son ouvrage, « *aussi essentielle qu'elle soit, la liberté d'expression ne peut cependant, pas plus qu'aucune autre, être sans limites. Elle doit nécessairement se concilier avec les autres droits et libertés. Cependant, cet autre principe d'indispensables restrictions ou limitations, complémentaire ou corollaire de celui de liberté, paraît parfois quelque peu oublié par la Cour européenne elle-même !* »²¹⁰

En dehors de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil de l'Europe a aussi été le cadre de l'adoption de la « Convention européenne sur la télévision transfrontière » du 5 mai 1989 qui concerne directement les médias audiovisuels. Cette convention a été révisée le 1^{er} août 1998. Dans son préambule, elle évoque l'article 10 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme en précisant que : « *considérant que la liberté d'expression et d'information, telle que garantie à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, constitue l'un des principes essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions de base pour son développement et celui de tout être humain* ». Cette convention concerne la transmission des programmes de télédiffusion. Elle a pour but de faciliter la transmission transfrontière. La liberté de transmission des programmes télévisés n'est pas seulement la garantie de l'exercice des services de télédiffusion mais aussi une garantie de liberté d'expression et de communication.

Cette convention soutient la liberté de réception. Elle exige que les parties « *garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission sur leur territoire de services de programmes qui sont conformes aux dispositions de la présente Convention* ». D'autre part, elle favorise le droit à l'information comme indiqué dans son article 9 sur « l'accès du public à l'information » et dans son article 9bis sur l'accès du public à des événements d'importance majeure.

Les États membres sont engagés à respecter ces conventions. L'accomplissement de leurs obligations peut être surveillé par la CEDH. Mais, en réalité, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe étant, par ailleurs membres de l'Union Européenne, organisation d'intégration supranationale, ce sont les textes juridiques de cette dernière qui s'imposent dans la doctrine de la communication audiovisuelle comme dans ses autres domaines de compétences.

²¹⁰ Ibid., p.53.

b. Union Européenne

La France fait partie des 28 États membres de l'Union Européenne. Actuellement, c'est le traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2007) qui régit l'organisation et le fonctionnement de l'Union européenne. Celle-ci se préoccupe plus spécialement de l'aspect économique : ainsi, elle favorise la « *libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux* » (article 3 du traité de Rome) et la libre concurrence²¹¹. Les médias audiovisuels sont directement concernés par l'objectif de l'Union européenne. Bien que les médias audiovisuels ne soient pas directement évoqués dans le traité de Rome, les programmes et les services des médias audiovisuels n'échappent pas à l'influence de l'Union Européenne. Dans son arrêt *Sacchi*²¹² du 30 avril 1974, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a jugé qu'« *en l'absence de dispositions expresses contraires du traité un message télévisé doit être considéré, en raison de sa nature, comme une prestation de services* ». Ainsi les principes de libre circulation des marchandises, libre établissement, libre prestation de service, libre concurrence aussi bien que celui du pluralisme s'appliquent aux médias audiovisuels.²¹³

En se référant au principe de libre circulation dans l'Union Européenne, la directive 89/552/CEE « télévision sans frontière », adoptée le 3 octobre 1989, est une directive qui joue un rôle important dans le domaine des médias audiovisuels dans l'Union européenne. Elle vise « à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ». Cette directive a été modifiée tout d'abord le 30 juin 1997. Puis, le 11 décembre 2007, elle est devenue la directive « services de médias audiovisuels » (SMA) 2007/65/CE. C'est en 2010 que la directive codifiée a été adoptée sous le nom de la directive 2010/13/UE du parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de

²¹¹ E. DERIEUX, *Droit européen et international des médias*, *Op.cit.*, p.41

²¹² C.J.C.E., n° C155/73, *Sacchi*, 30 avril 1974, Rec. p. 409 ; D. TRUCHET, *Droit de l'audiovisuel : confrontation avec le droit communautaire et hésitations nationales*, RFDA 1992, p.251 ; B. COUSIN, B. DELCROS, *L'Europe de la communication audiovisuelle*, AJDA 1990, p. 217.

²¹³ D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p.50

médias audiovisuels (nouvelle directive « Services de médias audiovisuels »). Cette directive concerne les programmes de télévision.²¹⁴

Contrairement aux mesures découlant du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui sont directement applicables par les entreprises dans tous les pays membres de l'Union Européenne²¹⁵, les prescriptions de la directive « services de médias audiovisuels » doivent être transposées par chaque État membre en mesures applicables sur son territoire.²¹⁶

En outre, cette directive fixe seulement les mesures minimales. Les États membres peuvent prescrire des règles plus détaillées ou plus strictes.²¹⁷ Dans l'affaire *Sky Italia srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* du 18 juillet 2013²¹⁸, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE, qui a remplacé en 2007 la CJCE) déclare que la directive « édicte des prescriptions minimales ». Dans ce cas, le droit italien peut fixer un pourcentage de temps de diffusion de spots de publicité télévisée et de spots de téléachat inférieur à celui indiqué par la directive « services de médias audiovisuels », c'est-à-dire inférieur à 20% (article 23²¹⁹), « pour autant que les règles imposant ces limites soient conformes au droit de l'Union et, en particulier, à ses principes généraux, au nombre desquels figure notamment le principe d'égalité de traitement, ainsi qu'aux libertés fondamentales garanties par le traité ».

Pour s'adapter à l'évolution technologique, cette directive prévoit deux catégories de services de médias audiovisuels.

Tout d'abord, le « service linéaire » est défini comme « un service de médias audiovisuels fourni par un fournisseur de services de médias pour le visionnage simultané de

²¹⁴ J.-J. BIOLAY, « Fasc. 4300 : Droit de la concurrence en matière audiovisuelle », JCl. Communication, 25 janvier 2012

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *op.cit.*, p.51

²¹⁷ J.-J. BIOLAY, *op.cit.*; voir article 4 de directive « services de médias audiovisuels », 2010/13/UE : « Les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par la présente directive, sous réserve que ces règles soient conformes au droit de l'Union » (paragraphe 1).

²¹⁸ CJUE aff. C-234/12, *Sky Italia srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, 18 juillet 2013

²¹⁹ Article 23 de directive « services de médias audiovisuels », 2010/13/UE : « 1. Le pourcentage de temps de diffusion de spots de publicité télévisée et de spots de téléachat à l'intérieur d'une heure d'horloge donnée ne dépasse pas 20 %.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux messages diffusés par l'organisme de radiodiffusion télévisuelle en ce qui concerne ses propres programmes et les produits connexes directement dérivés de ces programmes, aux annonces de parrainage et aux placements de produits ».

programmes sur la base d'une grille de programme ». Il s'agit donc des services de télévision classique.

Ensuite, le service non linéaire est défini comme « *le service de médias audiovisuels fourni par un fournisseur de service de médias pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle sur la base d'un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur de services de médias* ». Il s'agit donc d'un service de médias audiovisuels à la demande, comme par exemple un service de vidéo à la demande.

Pour répondre au principe essentiel de la libre circulation, les programmes télévisés qui sont conformes aux règles du pays d'origine ne peuvent être discriminés par le pays récepteur²²⁰ sauf dans certains cas prévus par la directive. Ainsi, chaque État doit veiller à ce que les programmes télévisés soient conformes aux règles nationales comme l'évoque l'article 2 dans le 1^{er} paragraphe : « *Chaque État membre veille à ce que tous les services de médias audiovisuels diffusés par des fournisseurs de services de médias relevant de sa compétence respectent les règles du droit applicable aux services de médias audiovisuels destinés au public dans cet État membre* ».

La directive « services de médias audiovisuels » prévoit des mesures concernant la liberté de réception, le droit à l'information, la publicité, la promotion des œuvres européennes, la protection des mineurs et le droit de réponse.

Les mesures établies par les directives de l'Union Européenne doivent être transposées dans les droits internes des États membres. L'Union Européenne exerce donc une influence importante sur les États membres.

Par exemple, pour la France, les mesures sur la retransmission des événements d'une importance majeure prévues par l'article 3 bis de la directive « télévision sans frontières » 89/552/CEE du 3 octobre 1989 modifiée par la directive 97/36 du 30 juin 1997, ont été transposées dans l'article 22-2 et l'article 20-3 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986. Ces mesures prévoient le droit à l'information du public sur les événements d'importance majeure. Dans le cas de la retransmission de certains événements sportifs, considérés comme événements

²²⁰1^{er} paragraphe de l'article 3 de directive services de médias audiovisuels, 2010/13/UE : « *Les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire de services de médias audiovisuels en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive* ».

d'importance majeure, l'article 333-9 du code de sport se réfère à l'article 22-2 et à l'article 20-3 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986.

Outre le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et la directive « services de médias audiovisuels », la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, adoptée en 2000, s'applique aussi aux médias audiovisuels.

Lorsqu'il y a des contentieux concernant l'application par des États membres des principes de l'Union Européenne et de la directive « services de médias audiovisuels », la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a alors le pouvoir de juger l'affaire.

La CJUE concilie les principes de libre prestation et de la libre circulation des services avec l'intérêt général pour les services des médias audiovisuels²²¹.

Ses décisions ont une influence importante sur la garantie de la liberté de communication audiovisuelle dans les États membres de l'Union Européenne.

Par exemple, dans l'arrêt *Sky Österreich GmbH c/ Österreichischer Rundfunk*²²² du 22 janvier 2013, le juge doit concilier l'intérêt général, le pluralisme et le droit public à l'information avec la protection de la propriété et la liberté d'entreprise. Cette affaire concernait la limitation des compensations financières aux frais supplémentaires directement occasionnés par la fourniture de la retransmission de brefs extraits des matches de football considérés comme événements d'un grand intérêt pour le public. L'article 15 de la directive « services de médias audiovisuels » prévoit dans son paragraphe 6 que « *Lorsqu'une compensation financière est prévue, elle ne dépasse pas les frais supplémentaires directement occasionnés par la fourniture de l'accès* ».

Le juge considère que lorsque la société Sky Österreich GmbH a obtenu les droits exclusifs de retransmission des matches de la Ligue Europa pour les saisons 2009/2010 à 2011/2012, les dispositions concernant les brefs extraits d'événements d'un grand intérêt pour le public existaient déjà dans l'article 3 de la directive 89/552, modifiée par la directive 2007/65. La société Sky ne peut donc pas invoquer le droit de propriété, tel que prévu à l'article 17 de la

²²¹ A-M. OLIVIA, *La Cour de justice de l'Union européenne et la régulation de l'audiovisuel*, dans sous la direct. S. REGOUD et L. CALANDRI, *La Régulation de la communication audiovisuelle : enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 175-176

²²² CJUE aff. C-283/11, *Sky Österreich GmbH c/ Österreichischer Rundfunk*, 22 janvier 2013

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne²²³ pour protester contre la restriction édictée par l'autorité de régulation autrichienne.

En ce qui concerne la liberté d'entreprise²²⁴, la Cour s'est appuyée sur le principe de proportionnalité pour considérer que la limitation des compensations financières n'affecte pas de manière substantielle la liberté d'entreprise. Selon la Cour, *« il était loisible au législateur de l'Union d'adopter des règles telles que celles prévues à l'article 15 de la directive 2010/13, lesquelles comportent des limitations de la liberté d'entreprise tout en privilégiant, au regard de la nécessaire pondération des droits et des intérêts concernés, l'accès du public à l'information par rapport à la liberté contractuelle. Dans ces conditions, le législateur de l'Union pouvait légitimement imposer les limitations de la liberté d'entreprise que comporte l'article 15, paragraphe 6, de la directive 2010/13 aux titulaires de droits exclusifs de radiodiffusion télévisuelle et considérer que les inconvénients découlant de cette disposition ne sont pas disproportionnés au regard des buts qu'elle poursuit et sont de nature à instaurer un juste équilibre entre les différents droits et libertés fondamentaux en cause en l'espèce. »*

Dans cette affaire, la Cour a donc considéré que la limitation des compensations financières aux seuls frais supplémentaires directement occasionnés par la fourniture de la retransmission de brefs extraits des matches de football est bien conforme au principe de proportionnalité.

Si le droit de l'Union Européenne a une influence importante sur les États membres dans le domaine des médias audiovisuels, en est-il de même, pour la Thaïlande, en Asie du Sud-Est avec ASEAN ?

B : L'ASEAN, une évolution encore bien différente de celle de Union Européen

²²³ Article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne *« 1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.*

2. La propriété intellectuelle est protégée. »

²²⁴ Article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne : *« La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».*

Pour comparer avec l'Union Européenne, en Asie du Sud Est, il existe une organisation intergouvernementale régionale, créée en 1967 par la Déclaration de Bangkok, appelée *ASEAN* – *Association of the South East Asian Nation* (Association des Nations de l'Asie du Sud Est, ANASE). Le but de cette organisation est de réaliser une Coopération dans les domaines de la politique, l'économie et la culture. Les pays membres de l'ASEAN sont la Thaïlande, Singapour, la Malaisie, les Philippines, l'Indonésie, le Brunei, le Vietnam, le Laos, la Birmanie et le Cambodge. C'est la Charte de l'ASEAN qui fonde les relations entre ses États membres, ainsi que les règles de fonctionnement de cette organisation.

L'ASEAN étudie en détail les expériences de l'Union Européenne pour les adapter à sa propre évolution. À la fin de 2015 elle a ainsi lancé la *Communauté économique* de l'ASEAN, qui ouvre entre ses membres un marché unique.

Cependant, en ce qui concerne la liberté de communication, l'ASEAN n'a pas encore d'influence importante. En effet, les médias audiovisuels ne font pas partie des domaines de coopération dont l'association exige l'ouverture urgente. Par contre, les télécommunications en font partie. Cela n'empêche pas que les pays de l'ASEAN, comme la Thaïlande, d'étudier les expériences de l'Union Européenne et leurs influences sur les pays européens.²²⁵

Cependant, l'ASEAN est déjà intervenue dans le domaine de la télévision numérique. La réunion du 24 mai 2007 des Ministres de l'ASEAN Responsables de l'Information (*ASEAN Ministers Responsible for Information - AMRI*) a décidé que les pays membres passeraient de la télévision analogique à la télévision numérique en utilisant le système DVB-T. Ensuite, le 5 novembre 2009, les Ministres de l'ASEAN Responsables de l'Information ont décidé que la fin des télévisions analogiques serait effective entre 2015 et 2020. Puis, le 1er mars 2012, la réunion des ministres a décidé d'utiliser le système DVB-T2 en tant que standard de la télévision numérique.²²⁶

Comparé à l'Union européenne, l'ASEAN a beaucoup moins d'influence sur la liberté de communication audiovisuelle. De plus, les règles de l'ASEAN ne s'appliquent pas directement comme les directives de l'Union européenne. Elles n'ont pas d'effet direct dans les

²²⁵ Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications, *La transcription de la conférence AEC : « Les capacités et les préparations des services de radiodiffusion et de télévision pour le passage à la communauté économique de l'ASEAN en 2015*, http://asean.nbtc.go.th/images/file/aec_final.pdf, consulté le 13 juin 2015

²²⁶ Commission Nationale de la Radiodiffusion et de Télévision, *Résumé des exécutifs, Tome 1 : La procédure de passage à la télévision numérique*, <https://broadcast.nbtc.go.th/data/document/tv/file/executivesummary1.pdf>, consulté le 13 juin 2015

États membres. D'autre part, il n'existe pas encore de Cour de Justice de l'ASEAN. Mais le droit de l'Union Européen constitue un modèle envisagé pour le futur.

Section 2 : les caractéristiques de la liberté de communication audiovisuelle

M. Pascal MBONGO a donné cette définition de la liberté de communication audiovisuelle : « *en droit (français), la liberté de la communication audiovisuelle s'entend donc de la double possibilité pour toute personne de créer un service de communication et de recevoir de la part de tels services des écrits, des images, des sons ou des messages (des programmes et des écrans publicitaires, selon la terminologie propre du secteur)* ». ²²⁷ Cette définition permet déjà de voir globalement ce qu'est la liberté de la communication audiovisuelle. Cette définition peut être utilisée en droit français et en droit thaïlandais.

La liberté de communication audiovisuelle est une liberté qui se concilie avec d'autres principes. Cette conciliation présente des caractères spécifiques à la liberté de communication audiovisuelle. Il s'agit d'une part d'une caractéristique formelle : c'est la conciliation avec la liberté d'entreprendre et la liberté de réception. Il s'agit d'autre part d'une caractéristique substantielle qui est le droit à l'information.

Paragraphe 1 : la caractéristique formelle

Pour comprendre la liberté de communication audiovisuelle, il convient tout d'abord de revenir à la définition de la « communication », il s'agit du « *fait de porter un événement ou un élément d'information à la connaissance d'une personne déterminée, d'un groupe d'intéressés ou du public* » ²²⁸. Le critère essentiel est alors qu'il y ait deux parties dont la première est celle qui émet les messages et la deuxième est celle qui reçoit les messages.

²²⁷ P. MBONGO, « *Ouverture : la liberté de la communication audiovisuelle. Intervention et dévitalisation par la convergence numérique d'une catégorie juridique* » dans « *la liberté de la communication audiovisuelle au début du 21^e siècle* » sous la direction de Pascal Mbongo, Carine Piccio, Michel Rasle, L'Harmattan, Paris, 2013, p.11

²²⁸ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10^e édition « Quadrige », Paris, 2014, p.208

La communication suppose un émetteur et un récepteur entre lesquels intervient un support du message.

La liberté de communication implique elle-même plusieurs composants. Selon Laurence FRANCESCHINI, « *la liberté de communication comprend trois composantes qui sont : la liberté d'établir des installations, la liberté d'exploiter des services, la liberté d'accès des usagers* »²²⁹. En pratique, l'exercice de la liberté d'établir des installations et de la liberté d'exploiter des services consiste à exercer la liberté d'entreprendre et l'exercice de la liberté d'accès des usagers consiste à exercer la liberté de réception.

Dans la communication audiovisuelle, les émetteurs des messages s'expriment à partir des différentes chaînes audiovisuelles et les receveurs des messages sont les auditeurs et les téléspectateurs, c'est-à-dire le public.

Les caractéristiques formelles de la liberté de communication audiovisuelle sont donc d'une part, la liberté d'entreprendre et, d'autre part, la liberté de réception.

A : La liberté d'entreprendre

En France, l'instauration de la liberté de communication audiovisuelle a entraîné la fin du monopole public et permis au secteur privé de pouvoir entreprendre dans le domaine des services de médias audiovisuels. La fourniture de ces services n'est plus réservée à l'action de l'État. La liberté de communication audiovisuelle implique donc « *la reconnaissance de la liberté d'entreprendre* »²³⁰.

La liberté d'entreprendre a été reconnue par le Conseil Constitutionnel dans sa Décision n°81-132 du 16 janvier 1982²³¹. Elle s'est référée à l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui proclame que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ».

²²⁹ L. FRANCESCHINI, *La régulation audiovisuelle en France*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, Paris, 1995, p.3

²³⁰ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.181

²³¹ CC. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, D 1983, p.169, note L. Hamon

D'après M. DRAGO, « *on peut définir sommairement la liberté d'entreprendre sous ses deux aspects : liberté d'établissement, c'est-à-dire la libre installation d'une activité économique professionnelle ; liberté d'exercer d'une activité professionnelle* »²³².

La garantie de la liberté d'entreprendre dans les services de médias audiovisuels permet de favoriser la libre concurrence. La préservation de cette dernière fait partie des missions du CSA (Article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986), devenu plus tard ARCOM (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique) en 2022.²³³ Il ne peut y avoir de libre concurrence sans la liberté d'entreprendre.

Cependant, si les radios et les télévisions avaient des libertés totales d'émettre et d'exploiter des services des médias audiovisuels, cela pourrait porter atteinte à d'autres principes de valeur constitutionnelle. Pour l'éviter, la liberté d'entreprendre dans le secteur des services de médias audiovisuels et la liberté d'émettre des messages audiovisuels peuvent être limitées. Ceci est une caractéristique essentielle de la liberté de communication.

En examinant à Décision du Conseil Constitutionnel n°82-141 DC du 27 juillet 1982, M. DEBBASCH montre qu'il y a deux sortes de limites à la liberté d'entreprendre dans le secteur des médias audiovisuels. D'une part, il y a des limites qui sont dues aux « *contraintes techniques* », par exemple au nombre limité fréquences. D'autre part, il y a des limites dues à la nécessaire conciliation avec « *d'autres objectifs de valeur constitutionnelle* » tels que « *la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* ».²³⁴

La loi du 30 septembre 1986 modifiée, inspirée de la Décision du Conseil Constitutionnel n°82-141 du 27 juillet 1982, indique que les limites à la liberté de communication audiovisuelle, et aussi à la liberté d'entreprendre, sont : « *le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, la sauvegarde de l'ordre public, les besoins de la défense nationale, les exigences de service public, les contraintes techniques inhérentes*

²³² G. DRAGO, *Entreprendre (Liberté d')*, dans D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO (dir.), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2007, p.442

²³³ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

²³⁴ C. DEBBASCH, « *La liberté de communication audiovisuelle en France* ». In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 41 N°2, avril-juin 1989. p.310

doi : 10.3406/ridc.1989.1733.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1989_num_41_2_1733.

aux moyens de communication, la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle ».

Le nombre limité de fréquences hertziennes est une contrainte technique qui rend nécessaire « *un régime d'autorisation administrative préalable, considéré dans d'autres domaines comme le critère même de la non reconnaissance de la nature de liberté publique* »²³⁵.

Ce type de contrainte concerne essentiellement les télévisions ou les radios hertziennes terrestres qu'elles soient analogiques ou numériques.

Le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, la protection de l'enfance et de l'adolescence, la sauvegarde de l'ordre public et les besoins de la défense nationale sont des limites qu'on peut considérer comme normales pour l'exercice d'une liberté publique. En revanche, le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion est plutôt une limite spéciale qui concerne plus particulièrement la communication audiovisuelle. Il est donc important d'étudier sur ce sujet plus en détail, ce qui fonde des développements ultérieurs.

L'intérêt général est la raison essentielle de cette limite à la liberté d'entreprendre. Comme l'explique M. REGOURD, « *la liberté de communication proclamée dans ce domaine ne peut être comprise exclusivement en terme de liberté d'entreprendre au profit des seuls groupes économiques disposant des moyens d'émettre* »²³⁶.

Ainsi, en France, selon la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et selon le Conseil Constitutionnel, la liberté d'entreprendre dans le secteur des services de médias audiovisuels est limitée.

En Thaïlande, la Constitution de 2007 garantissait la liberté d'entreprendre dans son article 43²³⁷ alinéa 1 « *une personne doit jouir des libertés de s'engager dans une entreprise ou une profession et de procéder à une concurrence libre et loyale* »²³⁸.

Bien que la liberté d'entreprendre soit une liberté garantie par la Constitution, elle peut tout de même subir des restrictions.

²³⁵ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, op.cit.*, p.184.

²³⁶ *Ibid.*, 185

²³⁷ Article 43 de la Constitution de 2007 a été repris avec modification dans l'article 40 de la Constitution de 2017.

²³⁸ Alinéa 1 de l'article 43 de la Constitution de 2007

Selon l'alinéa 2 de l'article 43 de la Constitution de 2007, la restriction à la liberté d'entreprendre ne peut être imposée qu'en vertu d'une loi adoptée spécialement pour maintenir : la sécurité et la sûreté de l'État ou de l'économie du pays; la protection du public en ce qui concerne les utilités publics ; l'ordre public et les bonnes mœurs ; la régulation des professions ; la protection des consommateurs, la protection de la ville et de l'aménagement du territoire, la préservation des ressources naturelles ou de l'environnement, la santé publique ; la prévention des monopoles ou l'élimination de la concurrence déloyale.

La Constitution de 2007 garantissait la liberté d'entreprendre mais elle réservait cependant la possibilité d'y apporter des limites. Cela s'applique à la liberté d'entreprendre dans le domaine des médias audiovisuels. La première limite à la liberté d'entreprendre dans ce domaine est que « *le propriétaire des entreprises journalistiques ou d'autres médias doit avoir la nationalité thaïlandaise* » (article 45 alinéa 6). Cela vise à garantir la sûreté de l'État et l'ordre public. Ensuite, comme signalé précédemment le monopole public de la communication audiovisuelle a pris fin juridiquement en Thaïlande en 1997²³⁹ avec l'article 40 de la constitution de 1997 qui prévoyait une autorité de régulation qui devait gérer les fréquences et superviser les services de la communication audiovisuelle en veillant à préserver les intérêts publics et la libre concurrence. L'article 47 de la Constitution de 2007 avait repris le concept de l'article 40 de la Constitution de 1997.

La liberté de communication audiovisuelle n'est pas une liberté absolue que ce soit en France ou en Thaïlande. Elle y subit surtout la contrainte du nombre limité des fréquences hertziennes utilisables. C'est en raison de cette contrainte technique que les services des médias audiovisuels doivent être soumis au régime d'autorisation. L'autorité qui a le pouvoir de gestion des fréquences est la CNRT. Cette dernière est une autorité de régulation prévue par l'alinéa 2 de l'article 47 de la Constitution de 2007²⁴⁰ et instaurée par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010). Dans l'exercice de sa mission, la CNRT doit préserver la « concurrence libre et équitable ».

Les lois qui contiennent des dispositions qui limitent la liberté d'entreprendre dans le domaine des médias audiovisuels sont : la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) ; la

²³⁹ P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p.416

²⁴⁰ Alinéa 1 et alinéa 2 de l'article 47 de la Constitution de 2007

loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) ; et, la loi sur les Radiocommunications B.E. 2498 (1955).

Pour pouvoir diffuser des programmes de radio et de télévision, il faut que les secteurs privés obtiennent des autorisations d'émission. En effet, pour pouvoir diffuser des programmes de radio ou de télévision, il faut avoir un équipement transmetteur et avoir une station de radio ou de télévision. Cela est du domaine de la loi sur les Radiocommunications B.E. 2498 (1955). Cette loi est en vigueur depuis 1955 jusqu'à aujourd'hui. Elle avait remplacé les lois précédentes en ce domaine. Le but principal de cette loi est d'organiser le contrôle de l'État sur les radiocommunications : les transmissions et les réceptions de radio et de télécommunication, les équipements de radio et de télécommunication, les stations de radiocommunication.

D'après la loi sur les radiocommunications de 1955, à moins d'en avoir obtenu l'autorisation, il est interdit de créer, posséder, utiliser, importer ou exporter des équipements de radiocommunication (article 6 de la loi sur les radiocommunications B.E. 2498 (1955)). De plus, sans autorisation, il est interdit d'établir une station de radiocommunication (article 11 de la loi sur les radiocommunications B.E. 2498 (1955)).

Cette loi concerne directement la liberté d'émettre. En effet, pour qu'une station puisse transmettre des émissions de radio, il faut qu'il y ait un émetteur. Cette station doit donc déjà avoir obtenu une autorisation de création de station de radiocommunication et aussi une autorisation de possession de l'équipement nécessaire à l'émission. Or, pour qu'il y ait cet équipement, il faut naturellement que cet équipement ait été créé ou importé. Il faut alors avoir obtenu une autorisation de création ou d'importation.

La loi sur les radiocommunications de 1955 est toujours en vigueur. Elle affecte directement l'exercice de la liberté de communication. Les entreprises audiovisuelles ont besoin des autorisations concernant les équipements de radio et aussi des autorisations concernant l'exercice de leurs activités dans le domaine économique de la radio et de la télévision, à la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008).

L'alinéa 3 de l'article 41 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) considère que l'autorisation de la CNRT sur l'utilisation des fréquences pour des services de radio et de télévision est subordonné, d'une part, à l'autorisation d'exercer les activités de services de la radio et de la télévision selon la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008), et d'autre part, à l'autorisation de posséder, d'utiliser des

équipements radiocommunications et d'installer des stations de la radiocommunication selon la loi sur les radiocommunications de 1955.

B : La garantie de la liberté de réception

Ainsi que cela a été souligné précédemment, pour communiquer, il doit y avoir une partie qui émet les messages et une autre qui les réceptionne. Dans la communication audiovisuelle, la liberté d'émettre est limitée en considération d'intérêts généraux légitimes. La liberté de réception comporte plusieurs aspects.

En France, le Conseil Constitutionnel a formulé ainsi sa reconnaissance de la liberté de réception dans sa décision du n°86-217 DC du 18 septembre 1986 : *« la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché ».*

Cette formulation évoque la reconnaissance de plusieurs principes alliés à la liberté de communication audiovisuelle, comme le pluralisme, le droit à l'information et la liberté de réception.

Pour pouvoir réceptionner des programmes audiovisuels, il faut posséder un appareil récepteur. La possession d'un récepteur doit en principe être libre. Comme l'explique Monsieur LEBRETON, *« tout personne a en effet le droit de se procurer un poste récepteur et de sélectionner les programmes de son choix. La seule contrainte qui s'impose à l'utilisation d'un*

poste de télévision est d'en faire la déclaration à l'administration fiscale, afin que celle-ci puisse percevoir la redevance »²⁴¹.

La garantie de la liberté de réception entraîne alors la reconnaissance du « droit à l'antenne » et du « droit au câble ».²⁴² L'exercice du droit à l'antenne a été réglé avec plus en détail en ce qui concerne les immeubles collectifs. Ces dispositions détaillées sont contenues dans la loi n°66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion et dans le décret n°67-1171 du 22 décembre 1967 (publié dans le journal officiel le 28 décembre 1967) fixant les conditions d'application de cette loi.

L'article 1 de la loi n°66-457 du 2 juillet 1966 prévoit que sauf exception d'un motif sérieux et légitime, *« le propriétaire d'un immeuble ne peut s'opposer...à l'installation, à l'entretien ou au remplacement ainsi qu'au raccordement au réseau interne à l'immeuble, aux frais d'un ou plusieurs locataires ou occupant de bonne foi ... d'une antenne extérieure réceptrice de radiodiffusion ou réceptrice et émettrice de télécommunication fixe »*. Cette disposition s'applique *« nonobstant toute convention contraire, même antérieurement conclue »* et aux locataires ou aux occupants de bonne foi qu'ils soient personnes physiques ou morales. Avant de procéder aux travaux, ces derniers doivent informer le propriétaire par une lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

L'installation d'une antenne individuelle doit donc en principe être libre, sauf dans certains cas prévus par les règles urbanisme (comme en cas des sites classés ou des monuments historiques), ou bien pour des raisons de sécurité publique, ou lorsque le raccordement au réseau câblé interne a été proposé par le syndic ou le propriétaire pour un prix et une offre de chaînes comparables.²⁴³

Une autre particularité de la liberté de réception en droit français est qu'elle n'est pas reconnue seulement en droit national. En effet, comme tous les membres du Conseil de l'Europe, la France doit respecter l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales qui garantit la liberté d'expression et d'information. Par

²⁴¹ G. LEBRETON, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Dalloz, 8^e édition, 2008, p.490

²⁴² S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, op.cit.*, p.188

²⁴³ S. REGOURD, *Ibid.*, p.195 ; Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Guide de la réception collective de la télévision en métropole*, Direction des technologies service de l'information et de la documentation, août 2012, p.12 ; R. ALLEMAND, *Le principe de liberté de communication audiovisuelle en Europe à travers l'exemple du câble et du satellite*, Petites affiches, n°78, 30 juin 1995, p.16

exemple, la CEDH a rendu une décision importante dans l'affaire Autronic AG contre la Suisse.²⁴⁴

« La Cour estime que la réception de programmes télévisés au moyen d'une antenne - parabolique ou autre - relève du droit consacré par les deux premières phrases de l'article 10 § 1 (art. 10-1), sans qu'il faille rechercher pour quelle raison et dans quel but son titulaire entend s'en prévaloir » (paragraphe 47). Ce passage montre la reconnaissance par la Cour de la liberté de réception. D'après la Cour, une ingérence du gouvernement Suisse dans la liberté de réception ne pouvait être justifiée que si elle « était "prévues par la loi", poursuivait un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 (art. 10-2) et était "nécessaire, dans une société démocratique", pour les atteindre » (Paragraphe 53). Or, comme il n'y pas de « risque de se procurer des informations secrètes à l'aide d'antennes paraboliques recevant les émissions de satellites de télécommunication », ainsi « l'ingérence n'était pas "nécessaire dans une société démocratique », de sorte qu'il y a eu violation de l'article 10 » (paragraphe 63).

En Thaïlande, M. SUPADHILOKE a écrit en résumé que la liberté de communication dépend (1) de la possibilité d'être émetteur et récepteur et (2) de la diversité des sources d'information. Plus il y a de possibilités d'émettre et de recevoir des messages ou de possibilités d'accéder aux sources d'information, plus il y a de droit et de liberté de communication.²⁴⁵

En Thaïlande, le nombre des émetteurs est limité. Cependant, les populations y ont de larges possibilités de réception²⁴⁶.

Pour parler de la liberté de réception, il est inévitable de revenir sur la loi relative aux radiocommunications B.E. 2498 (1955) modifiée, car elle concerne la transmission et la réception des signaux, l'installation des stations et les équipements de radiodiffusion et de télécommunication. Les récepteurs font partie des équipements de radio contrôlés par cette loi.²⁴⁷ Bien que les récepteurs fassent partie des équipements dont la possession est soumise à

²⁴⁴ CEDH. Autronic AG c/ Suisse, 22 mai 1990, 15/989/175/23 ; voir S. REGOURD, *Ibid.*, p.191-192 ; R. ALLEMAND, *Ibid.*

²⁴⁵ B. SUPADHILOKE, *La liberté de communication en Thaïlande*, Thai khadi reseach institut of Thamasart university and the foundation for the promotion of social sciences and humanities textbooks projects, Bangkok, 1984, p. 35

²⁴⁶ *Ibid.*, p.43

²⁴⁷ Article 4 de la loi sur les Radios Communications B.E. 2498 (1955) modifié proclame que :

« Un équipement de radiocommunication signifie un émetteur de radiocommunication, un récepteur de radiocommunication, ou un émetteur-récepteur de radiocommunication, mais n'inclut pas et le récepteur de radio et de télévision, l'émetteur de radio communication, le récepteur de radio communication, ou un émetteur-

une autorisation préalable (article 6 de la loi sur les radiocommunications de 1955), l'alinéa 2 de cet article prévoit tout de même des exceptions « *lorsqu'il le juge approprié, le ministre a le pouvoir de faire un décret ministériel pour déterminer que certains équipements ou certains services dans lesquels sont utilisés les équipements de radiocommunication sont exemptés de tout ou partie des licences mentionnées dans l'alinéa premier* ». Actuellement, après la mise en vigueur de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010), ce pouvoir n'est plus celui du ministre mais celui de la CNRT²⁴⁸.

Par exemple, le règlement du 4 juillet 2013²⁴⁹ de la CNRT sur « des équipements de radiocommunications et des stations de radiocommunications, dans les services de radio et de télévision exemptés d'autorisation par la loi sur les radiocommunications B.E. 2498 (1955) » : ce règlement de la CNRT prévoit des exceptions à la demande de licence pour la possession et l'utilisation des récepteurs de télévision hertzienne terrestre en mode numérique (set top box), mais il n'en prévoit pas pour les licences de fabrication, d'importation, d'exportation ou de commercialisation de tels récepteurs.

Ce genre d'exception réglementaire avait déjà été pratiquée par l'ancienne Commission Nationale de la Télécommunication (CNT) : ainsi, concernant les paraboles de réception d'émission TV transmises par satellite : le règlement du 18 juillet 2007²⁵⁰ de la CNT sur « les équipements et les stations exemptées de l'autorisation » avait établi des listes de nombreux équipements et stations concernés. Il indique que les récepteurs de télévision satellitaire (TVRO) pour visionner des programmes sans recherche d'intérêts commerciaux ou les récepteurs de télévision pour abonnés sont exemptés de l'autorisation de possession, d'utilisation, d'exportation des équipements de radiocommunication (article 3(8) et (9)) et

récepteur de radio communication utilisant les ondes hertziennes qui présentent les caractéristiques ou les types de services comme spécifié dans les règlements ministériels.

Pour le but de contrôler l'utilisation des équipements de radiocommunication, un composants de matériel de radiocommunication tel que spécifié dans le Règlement ministériel doit être considéré comme du matériel de radiocommunication ».

²⁴⁸ Alinéa 2 de l'article 81 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010): « *Tous les pouvoirs et les fonctions du ministre, du directeur général du département des Postes et des Télégraphes, et des officiers délivrant des autorisations en vertu de la loi sur les radiocommunications deviennent des pouvoirs et des fonctions de la CNRT en vertu de cette loi* ».

²⁴⁹ Publié dans le journal officiel le 31 juillet 2013

²⁵⁰ Publié dans le journal officiel le 29 août 2007

d'installation des stations de radiocommunication (article 3(8) et (9))), mais l'autorisation de fabrication, d'exportation et de commercialisation restent obligatoires.

La liberté de réception est donc bien une liberté garantie en France et en des termes comparables en Thaïlande.

La liberté de communication audiovisuelle concerne, d'une part, la liberté d'entreprendre qui est une liberté limitée pour répondre au besoin de l'intérêt général, et d'autre part la liberté de réception. Cette dernière a pour but de permettre aux téléspectateurs ou aux auditeurs de disposer du choix des programmes qu'ils souhaitent visionner ou écouter.

La liberté de réception est la condition même la caractéristique fondamentale de la liberté de communication audiovisuelle : Il s'agit du droit à l'information.

Paragraphe 2 : la caractéristique fondamentale : le droit à l'information

Dans la communication audiovisuelle, les messages émis et réceptionnés contiennent des informations. La liberté de communication évoque, d'une part, la liberté d'émettre des informations, c'est-à-dire la liberté d'informer, et d'autre part, la liberté de réceptionner des informations, c'est-à-dire la liberté d'être informé. En fait, la liberté de communication audiovisuelle met plus l'accent sur la liberté d'être informé que sur la liberté d'informer, qui est limitée par la restriction de la liberté d'entreprendre dans le domaine de la communication audiovisuelle. Les destinataires ont en effet un « droit à recevoir librement l'information »²⁵¹, il s'agit donc du droit du public à l'information.

Or, d'après monsieur PICCIO, il y a une différence entre le droit à l'information et la liberté d'information : « *le droit à l'information doit être distingué de la liberté d'information. Il est fondé sur un intérêt supérieur invoqué pour restreindre un monopole d'exploitation* »²⁵².

Pour favoriser cette liberté des destinataires de l'information, l'importance du pluralisme est soulignée par la jurisprudence constitutionnelle.²⁵³

²⁵¹ P. MARCANGELO – LEOS, *op.cit.*, p.93

²⁵² C. PICCIO, « *Ouverture : la liberté de la communication audiovisuelle. Intervention et dévitalisation par la convergence numérique d'une catégorie juridique dans « la liberté de la communication audiovisuelle au début du 21^e siècle* » sous la direction de Pascal Mbongo, Carine Piccio, Michel Rasle, L'Harmattan, Paris, 2013, p.79

²⁵³ *Ibid.*, p.92

La garantie du droit à l'information consiste donc en pratique à assurer le pluralisme des médias. Comme l'indique M. MARCANGELO – LEOS « *la liberté de choix des destinataires de l'information se trouve garantie par les mesures visant à préserver le pluralisme et la transparence des médias* ». ²⁵⁴

Le pluralisme est donc un élément essentiel pour la garantie du droit à l'information.

Ainsi, comme cela sera présenté plus loin (B), le souci du pluralisme guide le traitement des « événements d'importance majeure » : par leur grande importance, certaines informations intéressent la majorité du public. Des mesures particulières doivent donc être prises pour garantir le droit du public à accéder à ce type d'informations.

A : Le Pluralisme

Le principe de la liberté de communication audiovisuelle favorise plus de la liberté de réception du public que la liberté d'émission ²⁵⁵. La liberté de réception n'est pas soumise au régime d'autorisation comme la liberté d'émission.

En France, d'après le Conseil Constitutionnel, le pluralisme désigne « *le pluralisme des courants d'expression socioculturels qui est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* » ²⁵⁶.

Dans la Décision du n°93-333 du 21 janvier 1994 le Conseil constitutionnel a précisé les principes essentiels du pluralisme des courants d'expression : il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle ; le pluralisme permet aux destinataires de la communication audiovisuelle d'exercer leur libre choix : c'est l'élément essentiel de la liberté de la communication audiovisuelle. Comme l'indique le professeur REGOURD, « *il ne peut y avoir de liberté que dans le pluralisme* » ²⁵⁷. Le pluralisme est ainsi pour les auditeurs et les téléspectateurs la garantie de la liberté de recevoir, la garantie du droit à l'information. Le Conseil constitutionnel est l'auteur essentiel de la concrétisation du concept de pluralisme.

²⁵⁴ *Ibid.*, p.94

²⁵⁵ C. DEBBASCH, *La liberté de communication audiovisuelle en France*, *op.cit.*, p.308; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001 p.185

²⁵⁶ C.C. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986

²⁵⁷ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, *op.cit.*, p.181

Le pluralisme est un principe essentiel dans le régime démocratique. Comme l'indiquent les professeurs MATHIEU et VERPEAUX, « *le pluralisme, la démocratie et la liberté de communication audiovisuelle forment ainsi un ensemble indissociable, ce qui explique le caractère tout à fait fondamental de cette liberté* »²⁵⁸. Les citoyens doivent avoir dans la société le droit de recevoir des informations qui les concernent. Les médias doivent avoir la possibilité d'offrir ces informations. Les journalistes doivent pouvoir exercer leur fonction de « *Chien de garde de la démocratie* ».

En Thaïlande, selon Mme WATTANASIRITHAM, le pluralisme dans le domaine des médias audiovisuels avait longtemps posé problème. En comparant avec le principe français du pluralisme, elle a estimé que « *Ce principe n'a pas d'équivalent en Thaïlande, tout pluralisme étant limité par le marché et l'audimat* »²⁵⁹. En effet, il n'y avait pas de disposition qui garantissait le respect du pluralisme dans les programmes des services de communication audiovisuelle²⁶⁰.

C'est pourquoi, pour régler ce problème sur le pluralisme, la Constitution de 2007 a rajouté une disposition qui garantissait la liberté du public de recevoir des informations diversifiées, disposition qui était absente dans la Constitution de 1997.

L'article 47 alinéa 4 de la Constitution de 2007 indique que « *la supervision des activités (de radio ou de télédiffusion et de télécommunication par l'autorité de régulation) constitue en mesures pour la prévention de fusion, d'acquisition ou de contrôle entre médias ou par d'autres personnes qui peuvent détériorer la liberté de l'information du public ou qui sont susceptibles d'entraver la diversité de l'information destinée au public* ». Il s'agit bien d'une tentative d'amélioration du pluralisme par une mesure anticoncentration.

« *La liberté de l'information du public* » et « *la diversité de l'information destinée au public* » sont donc devenues des principes garantis par la Constitution de 2007, et la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT) doit exercer le rôle de protecteur du pluralisme des médias audiovisuels pour assurer la liberté de communication audiovisuelle.

²⁵⁸ B. MATHIEU., M. VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, L.G.D.J, Paris, 2002, p.555

²⁵⁹ P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p.264

²⁶⁰ *Ibid.*, p.273

En examinant le contenu de l'article 47 alinéa 4 de la Constitution de 2007, il apparaît que la Constitution prévoit plus spécialement une garantie de la liberté externe²⁶¹. En effet, la concentration des médias peut entraîner des atteintes à la liberté de recevoir des informations.

La CNRT est une autorité de régulation qui doit assurer la gestion des fréquences et le contrôle des services de la radio, de la télévision et de la télécommunication. La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) et la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) contiennent plusieurs dispositions qui permettent à la CNRT de garantir le pluralisme de l'information, que ce soit le pluralisme externe ou le pluralisme interne.

Les pouvoirs de cette autorité sont mentionnés dans l'article 27 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010).

L'article 27 alinéa (13) proclame que la CNRT a le pouvoir *« de protéger le droit et la liberté du peuple de ne pas être exploité par les opérateurs ; de protéger le droit individuel à la vie privée et la liberté de communiquer par des moyens de télécommunication, de promouvoir le droit, la liberté et l'égalité des personnes à l'accès et à l'utilisation des fréquences des radiodiffusions, des télévisions et des télécommunications »*.

Puis, l'alinéa (17) indique qu'appartient à la CNRT le pouvoir *« de déterminer quels sont les caractères d'une fusion, d'une participation croisée, ou d'une domination du marché de la radio-télédiffusion utilisant des fréquences, du fait d'entreprises des médias ou par toute autre personne, qui ont pour effet d'entraver la liberté de la population de recevoir des informations, ou d'entraver l'accès du public à la diversité de l'information »*.

La CNRT peut utiliser les pouvoirs accordés par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) et par la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) pour élaborer des règlements visant à préserver le pluralisme. Par exemple : le règlement de la CNRT sur « les lignes directrices du partage des temps d'antenne de la réalisation à une autre personne » indique que sa publication a pour but *« la promotion et le soutien de la performance et de l'intérêt les plus grands des affaires de radio et de télévision,*

²⁶¹ Cf. *infra*

en veillant à la promotion de la liberté de communication et d'accès des populations à des informations diversifiées et de qualité ».

Pour parler du pluralisme de la communication audiovisuelle, il faut le considérer suivant deux dimensions : pluralisme interne et pluralisme externe.

a. Pluralisme interne

En ce qui concerne le pluralisme interne, selon M. REGOURD, il s'agit du « *pluralisme des divers courants de pensée et des diverses catégories de programmes* »²⁶². Il s'agit en effet du pluralisme des contenus diffusés par les médias audiovisuels. Il permet essentiellement de garantir la représentation des divers courants de pensée de la politique, de la culture et de la religion.

Grâce à ce pluralisme interne, la liberté de communication était considérée par le Conseil constitutionnel comme étant respectée par l'État avant même la fin du monopole public. Et assure le pluralisme interne était considéré comme étant la mission principale du service public dans le domaine de la communication audiovisuelle²⁶³.

Selon M. DEBBASCH²⁶⁴, la nécessité d'assurer le pluralisme interne est particulière à la liberté de la communication audiovisuelle, car en la comparant avec la liberté de la presse écrite, on constate que cette dernière possède déjà « *une diversité des titres qui permet d'assurer le pluralisme interne* »²⁶⁵.

Selon M. MARCANGELO – LEOS, « *l'exigence de pluralisme interne trouve sa raison d'être dans l'impossibilité technique de créer suffisamment de chaînes de télévision ou de station de radio pour assurer l'expression des différentes tendances et courants de l'opinion, aussi cette dernière doit-elle être recherchée à l'intérieur de chaque médias* ».²⁶⁶

Selon M. DERIEUX, l'exigence du « caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion » est considérée dans l'article 1 de la loi du 30 septembre 1986 comme

²⁶² S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, op.cit., p.195*

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ C. DEBBASH, « *La liberté de communication audiovisuelle en France* », *op.cit.*, p.307

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ P. MARCANGELO – LEOS, *op.cit.*, p.85

une « limite » de la liberté d'expression, alors qu'elle peut être considérée comme une « garantie » de la liberté de communication audiovisuelle²⁶⁷. C'est en effet ce qu'évoque M. TRAMONI²⁶⁸ dans sa thèse. D'après l'auteur, selon l'article 1 de la loi du 30 septembre 1986, le législateur considère la liberté d'autrui, le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et la sauvegarde de l'ordre public comme des limites à la liberté de communication. Contrairement au législateur, le Conseil Constitutionnel les considère comme des objectifs de la liberté de communication audiovisuelle. Le pluralisme est alors considéré par lui comme « une condition à l'effectivité de la liberté de communication de l'audiovisuel »²⁶⁹.

Dans le cas des campagnes électorales en France, le CSA, devenu plus tard ARCOM, est l'autorité de régulation qui est compétente pour veiller au pluralisme des courants d'expression socioculturels dans les médias audiovisuels pendant une campagne électorale²⁷⁰ et aussi en dehors de la période électorale²⁷¹.

En Thaïlande, l'autorité compétente chargée de déterminer les règles concernant la campagne électorale des partis politiques est la Commission Électorale. Cette Commission fixe les règles et le temps d'antenne concernant la campagne électorale à la radio et à la télévision et surveille les interventions des candidats et des partis politiques à la radio et à la télévision

²⁶⁷ E. DERIEUX, *Communication audiovisuelle : dispositif anticoncentration et garanties du pluralisme*, petites affiches, 23 janvier 2001, n°16, p.4

²⁶⁸ J.-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998, p.97

²⁶⁹ *Ibid.* p.98; voir C.C. n°86-217 du 18 septembre 1986 ; voir C.C. n°88-248 du 17 janvier 1989

²⁷⁰ Article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 : « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés mentionnées à l'article 44 sont tenues de produire et de programmer. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges.*

Pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi ».

²⁷¹ Article 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 : « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale.*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel communique chaque mois aux présidents de chaque assemblée et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux et les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes ».

durant la campagne électorale (article 59²⁷² et article 60²⁷³ de la loi organique relative à l'élection des députés et à la nomination des sénateurs B.E. 2550 (2007)). Par exemple, le titre 4 du règlement de la Commission Électorale sur les formes de la procédure de l'État pour soutenir l'élection des députés de l'assemblée nationale B.E. 2550 (2007) prévoit plusieurs dispositions sur les formes et la durée de la campagne électorale à travers les services de radiodiffusion et de télévision. Ce domaine électoral n'est pas du ressort de la CNRT, l'autorité de régulation des médias audiovisuels.

b. Pluralisme externe

En ce qui concerne le pluralisme externe, il s'agit de « *la pluralité, et de la concurrence, des opérateurs téléphoniques et télévisuels* »²⁷⁴.

Le pluralisme externe est la conséquence de la fin du monopole public. Cela permet d'avoir plusieurs acteurs dans l'activité de services de la communication audiovisuelle. La concurrence est l'œuvre du pluralisme externe. Plus il y a des acteurs, de l'offre, plus les auditeurs ou les téléspectateurs ont le choix.

L'exigence du pluralisme externe force le législateur à mettre en place des dispositions qui permettent de garantir ce pluralisme. Ce sont « *des dispositions qui limitent les participations, en nombre et en parts de capital, d'une personne (physique ou morale) dans plusieurs sociétés différentes* »²⁷⁵.

²⁷² L'article 59 de la loi organique relative à l'élection des députés et à la nomination des sénateurs B.E. 2550 (2007) proclame que : « *La commission électorale fixe les règles régissant les opérations de l'État pour soutenir une élection dans les domaines suivants :*

...

(4) *Prescrire les règles et le temps d'antenne concernant la publicité de campagne électorale d'un parti politique à la radio et à la télévision ou son intervention à l'antenne de la radio et de la télévision. Cela doit permettre d'offrir des chances égales à tous les partis politiques.*

... »

²⁷³ L'article 60 de la loi organique relative à l'élection des députés et à la nomination des sénateurs B.E. 2550 (2007) proclame qu' : « *En vertu de l'article 59, aucun candidat ou parti politique ne peut afficher une annonce ou une affiche relative à l'élection dans un espace public détenu par l'Etat ou dans un espace privé, procéder à une campagne électorale à travers la radio ou la télévision ou d'autres activités selon la Commission Électorale. Il est interdit d'afficher des annonces ou des affiches relative à l'élection dont les dimensions ou les nombres ne sont pas conformes aux règles prescrites par la Commission Électorale* ».

²⁷⁴ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, op.cit., p.195*

²⁷⁵ E. DERIEUX, *Communication audiovisuelle : dispositif anticoncentration et garanties du pluralisme, op.cit.*

Les mesures anticoncentration sont des mesures qui ont pour but de garantir le pluralisme externe. « *C'est la volonté d'assurer le pluralisme, objectif constitutionnel, dans l'ensemble de ses composantes, qui justifie la mise en place d'un dispositif anticoncentration* ». ²⁷⁶

En France, les seuils maxima de détention des part de capital ou de droits de vote dans les entreprises de télévision sont prévus par les législateurs. La loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994, appelé aussi la loi Carignon, a fixé le seuil de détention du capital ou des droits de vote d'une société nationale de télévision à 49%, au lieu de 25% précédemment, selon la loi du 27 novembre 1986. Cette disposition s'applique lorsque l'audience moyenne annuelle de télévision en mode analogique ou en mode numérique dépasse 8 % de l'audience totale des services de télévision ²⁷⁷. Cette disposition a été validée par le Conseil Constitutionnel ²⁷⁸.

Pour les radios, le seuil est établi par l'article 40 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée, sur la base des populations recensées dans les zones desservies, et fixé à 150 millions d'habitants, au lieu de 45 millions précédemment.

D'autre part, sur le plan national, la loi interdit la possession de deux autorisations de télévision hertzienne terrestre, sauf dans le cas d'un service de télévision hertzienne terrestre en mode numérique lorsque ces services ou programmes sont édités par des sociétés distinctes, une même personne peut détenir directement ou indirectement, un nombre maximal de sept autorisations ²⁷⁹.

En Thaïlande, il n'y a pas de seuil maximum de détention de parts de capital ou de droits de vote par une personne de nationalité thaïlandaise dans une entreprise de télévision ou de radio. Toutefois, la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) a prévu des mesures pour préserver le pluralisme externe de la communication audiovisuelle.

En Thaïlande, la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) a édicté des mesures antimonopoles par ses articles 31 et 32.

L'article 31 dispose que « *pour empêcher toute personne de créer un abus de position dominante de manière à limiter la possibilité du public d'obtenir des informations provenant*

²⁷⁶ D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p.197

²⁷⁷ Article 39 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

²⁷⁸ Voir CC. n° 93-333 DC 21 janvier 1994 et CC. n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001

²⁷⁹ Article 41 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986

de différentes sources, ou de commettre tout acte visant à monopoliser simultanément les diverses catégories de médias de masse, il est interdit au titulaire de licence de s'approprier des médias de même catégorie ou d'avoir la propriété croisée de médias dans le secteur de la radiodiffusion et de la télévision utilisant des fréquences hertziennes, en proportion supérieure au maximum prescrit par la Commission.

Dans le cas où le titulaire de licence enfreindrait le règlement de la Commission mentionné dans le paragraphe un, la Commission possède le pouvoir d'ordonner au titulaire de licence de rectifier l'infraction dans les quatre-vingt-dix jours pour que son appropriation de l'affaire soit conforme au règlement. »

L'article 32 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) indique que « *pour promouvoir la concurrence, l'équité ainsi que la prévention du monopole et de la réduction ou la restriction de la concurrence des affaires de la radiodiffusion et de la télévision, la gestion de l'entreprise du titulaire de licence doit être soumise à la loi régissant la concurrence commerciale et à certains critères prescrits par la Commission en fonction de la nature des affaires de l'entreprise de radiodiffusion ou de télévision.*

Un acte créant un monopole, ou entraînant la réduction ou la restriction de la concurrence dans les affaires de radiodiffusion et de télévision, s'entend aussi de la possession d'une entreprise associée ou de l'utilisation des matériels ou des équipements installés spécialement pour la réception d'un signal de son ou d'image de manière à restreindre la concurrence équitable ».

En utilisant les pouvoirs réservés par l'article 31 et l'article 32 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008), la CNRT a mis en place des règlements qui prévoient des mesures anticoncentration.

Par exemple, la CNRT a mis en place en 2013 « un règlement sur les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et de télévision ». En effet, la procédure utilisée pour assigner les fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et de télévision est la

vente aux enchères. Ce règlement a donc fixé des conditions à respecter par les participants. La condition principale est que les participants ne doivent pas avoir des intérêts en commun²⁸⁰.

Les intérêts directs ou indirects des participants à la vente aux enchères sont considérés comme communs lorsque ces participants ont des relations des types suivants²⁸¹ :

- (1) Les participants ont des relations de gestion : lorsque le directeur ou des personnes ayant des pouvoirs de gestion dans une entreprise participant à l'enchère ont aussi un pouvoir de gestion dans une autre entreprise participant à l'enchère.
- (2) Les participants ont des relations de financement : lorsque l'actionnaire majoritaire d'une entreprise participante est aussi actionnaire majoritaire d'une ou plusieurs autres entreprises participant à l'enchère.²⁸²
- (3) Lorsque les participants ont des participations croisées entre (1) et (2).

Ce règlement de 2013 de la CNRT sur « les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et des télévision » a suscité un contentieux administratif. Le conflit est apparu lorsque la compagnie Solution Corner (1998) ou SLC, titulaire de licence de « springnews », une chaîne de télévision numérique, a acheté 12.27 % des actions de la compagnie « Nation multimedia group », l'actionnaire majoritaire de la compagnie « Nation Broadcasting Corporation » qui est à 100% actionnaire de la compagnie « NBC Next Vision » ou « NNV », titulaire de la chaîne « Nation TV ».²⁸³

La compagnie Nation Multimedia Group a considéré que l'achat de ses actions par la compagnie SLC pouvait entraîner une position dominante, contraire au principe anticoncentration établi par le règlement de 2013 de la CNRT sur les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et de télévision. De leur côté, la majorité des membres de la Sous-Commission

²⁸⁰ Article 7.2 du règlement de 2013 sur les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes pour les entreprises commerciales des services de radiodiffusion et des télévisions indique que « *Les demandeurs de licence qui peuvent participer à l'enchère ne doivent pas avoirs des intérêts en commun. Ceci-doit être conforme aux annexes A et B suivant le cas échéant selon la prescription de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la Télévision dans l'article 6(2). Les participants dont le ministère des finances détient le capital ne sont pas considérés comme ayant des intérêts en commun* ».

²⁸¹ Annexe A. du règlement de 2013 de la CNRT sur les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et de télévision.

²⁸² Actionnaire majoritaire signifie actionnaire qui détient plus de 10 % du capital du participant à l'enchère.

²⁸³ Journal Bangkokbiznews, « *Nation Group* » se prépare à faire une requête au tribunal administratif concernant les votes des trois membres de la (Sous -) Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la Télévision, 23 mars 2015, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/640528>, consulté le 10 juin 2015

de Radiodiffusion et de Télévision de la CNRT ont considéré que ce règlement s'applique seulement lors d'une mise aux enchères. La compagnie NMG a alors présenté un recours au tribunal administratif contre la décision de la CNRT. Le juge administratif n'a pas encore rendu sa décision.

Il convient de souligner une différence essentielle concernant les mesures anticoncentration entre la loi française et la loi thaïlandaise. En Thaïlande, la loi mentionne seulement le principe des mesures anticoncentration et réserve le pouvoir de déterminer précisément les dispositions anticoncentration à la CNRT, qui est une autorité de régulation. Ainsi lorsqu'il y a des contentieux, c'est la juridiction administrative qui a le pouvoir de juger l'affaire. C'est ce qui est arrivé avec le règlement de 2013 de la CNRT sur les critères et les procédures d'assignation des fréquences hertziennes aux entreprises commerciales des services de radiodiffusion et de télévision. En France, les mesures anticoncentration sur la détention des actions ou des droits de vote sont des règles de niveau législatif. Ainsi, lorsqu'il y a des contentieux concernant les mesures anticoncentration, il appartient au Conseil Constitutionnel de juger l'affaire.²⁸⁴

Ainsi, la juridiction administrative en Thaïlande a un rôle important sur la garantie du pluralisme. Les contentieux constitutionnels concernant la communication audiovisuelle en Thaïlande sont peu nombreux. En France, la consécration du principe de pluralisme est essentiellement l'œuvre du Conseil Constitutionnel.

B : Les programmes concernant les événements d'importance majeure

En effet, le public doit avoir le droit d'être informé des événements d'une grande importance pour lui. Ce droit d'information doit être garanti par l'État. Le meilleur exemple pour comparer le droit du public à être informé des événements d'une importance majeure en France et en Thaïlande est la retransmission des grands événements sportifs.

Certaines compétitions sportives sont très attendues par des publics nombreux, comme par exemple les grands matches de football. Les compétitions de niveaux internationaux

²⁸⁴ CC. n°86-217 DC, 18 septembre 1986 ; C.C. n°93-333 DC, 21 janvier 1994 ; C.C. n°2000-433 DC, 27 juillet 2000

peuvent attirer beaucoup de publicités car il y aura un grand nombre de téléspectateurs et d'auditeurs. Les différentes entreprises dans le domaine des médias audiovisuels essayent alors d'obtenir des droits exclusifs de retransmission sportive²⁸⁵. S'il s'agit d'une compétition considérée comme « événement extraordinaire »²⁸⁶ auquel les publics s'intéressent beaucoup, le prix à payer pour obtenir le droit exclusif de retransmission devient alors extrêmement cher. L'entreprise investisseuse va alors essayer de maximiser le bénéfice qu'elle retirera de l'utilisation de son droit exclusif.

La diffusion des événements sportifs concerne alors directement la liberté de communication audiovisuelle car la liberté d'exploiter les services²⁸⁷ fait partie des composantes de la liberté de la communication audiovisuelle. Cela signifierait que les entreprises de radios ou de télévision ont la liberté d'exploiter ces programmes comme bon leur semble. Le problème est que lorsque celui qui détient le droit exclusif diffuse le programme dans des chaînes payantes, seuls les abonnés peuvent alors voir l'intégralité du programme. Pour que le grand public puisse suivre les grands événements de ses sports préférés, la France et la Thaïlande doivent avoir le moyen juridique de « concilier le droit à l'information avec le droit exclusif de retransmission sportive ».²⁸⁸

En ce qui concerne les retransmissions de grandes rencontres sportives, en Thaïlande, la garantie du droit du public à l'information sur les événements d'une importance majeure est en cours de consécration par les expériences et les règles du droit interne. La France est très influencée par le droit de l'Union européenne en ce qui concerne le droit à l'information.

a. La conciliation du droit à l'information avec le droit exclusif de retransmission sportive

En Thaïlande, pour évoquer l'évolution de la conciliation du droit à l'information avec le droit exclusif de retransmission sportive, il faut évoquer deux affaires importantes qui ont

²⁸⁵ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.233

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ L. FRANCESCHINI, *La régulation audiovisuelle en France*, *op.cit.*, p.3

²⁸⁸ S. REGOURD, *op.cit.*, p.233

concerné la diffusion de deux compétitions internationales de football : le championnat d'Europe de football 2012 (Euro 2012) et la Coupe du Monde 2014.

La décision du tribunal administratif 1658/2557²⁸⁹ a porté sur le championnat d'Europe de football 2012.

En 2012, la compagnie GMM Grammy a obtenu le droit exclusif de retransmission du championnat d'Europe de football 2012 qui s'est déroulé entre le 8 juin 2012 et le 1^{er} juillet 2012. C'était un événement important pour les fans asiatiques de football, bien que les pays qui jouaient dans cette compétition étaient majoritairement des pays d'Europe. Cette compétition pouvait être regardée avec la « box » GMMZ de la compagnie GMMZ, qui a des chaînes satellitaires. Il s'agissait donc de chaînes payantes. Or, la compagnie GMMZ accordait aussi le droit de diffusion à des chaînes gratuites de télévision hertzienne terrestre en mode analogique : la Chaîne 3, la Chaîne 5 et la Chaîne 9. Les personnes qui n'avaient pas de box GMMZ pouvaient regarder les matchs sur ces chaînes au moyen d'une antenne intérieure ou extérieure. Cependant, la grande compagnie de télévision par satellite et par câble « True Vision » ne pouvait pas diffuser cet événement à ses abonnés à travers la chaîne 3, la chaîne 5 et la chaîne 9 en raison d'un blocage des signaux, car la compagnie GMMZ n'avait pas accordé à la compagnie True Vision l'autorisation de retransmission. La chaîne 3, la chaîne 5 et la chaîne 9 devaient respecter le droit exclusif de la Compagnie GMMZ, et ces chaînes ont donc dû bloquer leurs signaux pour empêcher l'entreprise True Vision de les capter. Comme True Vision n'avait pas de contrat avec la chaîne 3, la chaîne 5 et la chaîne 9, ces chaînes n'avaient donc pas d'obligation de transmettre leurs signaux à True Vision. Au moment de l'événement sportif, les abonnés de True Vision qui regardaient la chaîne 3, la chaîne 5 et la chaîne 9 par la box de True Vision voyaient un écran noir. Pour pouvoir regarder la compétition de l'Euro 2012, il fallait alors soit posséder la box de GMMZ, soit avoir une antenne intérieure ou extérieure pour capter les signaux de télévision hertzienne terrestre en mode analogique. Comme il y a énormément de personnes qui sont abonnées à True Vision, le fait que ses abonnés n'ont pas pu voir directement le Championnat d'Europe a fait beaucoup de mécontents. À ce moment-là, il n'y avait pas encore de règles relatives aux programmes qui doivent être accessibles par tous les moyens et gratuitement par tous les téléspectateurs.

²⁸⁹ TA (TH) central, 17 octobre 2014, *M. Jaikaew K. c/ CNRT et bureau de la CNRT*, n°1658/2557

La société GMMZ a bien exercé sa liberté de communication audiovisuelle en terme de liberté d'entreprendre. De leur côté, les téléspectateurs avaient bien le droit d'accès à l'information, puisque ces programmes pouvaient toujours être regardés sur les chaînes gratuites. Dans cette affaire, la CNRT n'avait pas le pouvoir de forcer directement la compagnie GMMZ à accorder à True Vision la retransmission des matches de la Coupe EURO. La CNRT a alors ordonné à True Vision de faire en sorte que ses abonnés puissent regarder le programme. En cas de non-exécution, l'entreprise True Vision devrait payer une amende de 20 000 Baths par jour, car d'après l'enquête, le problème venait du fait que la société True Vision n'avait pas fait le nécessaire pour obtenir de la société GMMZ l'accord de diffusion.

Dans cette affaire, ce sont les abonnés de True Vision qui ont porté plainte contre la CNRT, car ils considéraient que le moyen utilisé par la Commission ne permettait pas de résoudre le problème, et que donc la CNRT avait manqué à sa fonction de régulateur. D'après la Commission, le problème était qu'il n'y avait pas de règles obligeant à rendre certains programmes accessibles par tous les moyens et gratuitement par les téléspectateurs. Elle n'aurait donc pas manqué à sa fonction de régulateur. Le tribunal administratif a rejeté la requête.

Cette affaire a montré que le droit du public à l'information ne pouvait pas être directement invoqué pour privilégier le droit des abonnés de True Vision, car les chaînes nationales gratuites étaient accessibles à tous en clair en utilisant des antennes extérieures ou intérieures, même si le téléspectateur ne possédait pas de box de GMMZ. Dans ces conditions, la compagnie GMMZ pouvait exercer la totalité de sa liberté d'entreprendre.

Suite à l'affaire de la transmission du championnat d'Europe 2012 (décision du tribunal administratif n° 1658/2557), une partie de la population qui est abonnée à True Vision n'a pas pu voir les matchs diffusés sur les chaînes analogiques gratuites, cela pour une raison technique, et aussi du fait qu'à cette période il n'y avait pas de règlement spécifique applicable à cette affaire. Cependant, la CNRT a considéré que cette affaire avait entraîné un manquement au droit à l'information, et elle a donc mis en place un règlement qui détermine les obligations de service de la télévision en clair, de manière à garantir l'accès du public au service de télévision gratuite. La CNRT a donc publié le 24 juillet 2012 un règlement dont le principe était, d'une part, que les télévisions satellites ou autres télévisions payantes qui ne sont pas en clair doivent faire en sorte que les programmes diffusés sur les chaînes gratuites puissent être diffusés aux

abonnés, c'est le principe de « Must Carry »²⁹⁰; d'autre part, qu'il est interdit aux chaînes gratuites d'empêcher par quelque moyen que ce soit la retransmission de leurs programmes. La CNRT a aussi publié un autre règlement qui détermine les programmes qui doivent être accessibles à tous sans condition. C'est le règlement régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have) B.E. 2555 (2012) du 11 décembre 2012, publié dans le Journal Officiel le 4 janvier 2013. La CNRT indique que le but de ce règlement est d'améliorer la garantie du droit d'accès aux diverses informations en garantissant le droit de recevoir les informations importantes sans aucune condition.

L'article 3 de ce règlement détermine que pour garantir à tous les citoyens y compris les plus démunis le droit d'accès aux informations importantes pour le public, les événements retransmis en direct qui sont énumérés dans une annexe doivent être diffusés seulement sur les télévisions gratuites. Ces événements mentionnés dans l'annexe sont : (1) les Jeux d'Asie du Sud-Est (*South-East Asian Games, SEA Games*) ; (2) les Jeux de l'ASEAN pour handicapés (*ASEAN Para Games*) ; (3) les Jeux asiatiques (*Asian Games*) ; (4) les Jeux asiatiques pour handicapés (*Asian Para Games*) ; (5) les Jeux olympiques (*Olympic Games*) ; (6) les Jeux paralympiques (*Paralympic Games*) ; (7) la finale de la Coupe du monde de football (*FIFA World Cup Final*).

Le règlement de la CNRT régissant les événements importants qui doivent être diffusés sur la télévision gratuite 2012 (Must Have) a suscité un contentieux administratif important. Il s'agit de la décision de la Cour administrative Suprême n° Ap. 215/2557²⁹¹.

Dans cette affaire, la compagnie RS international broadcasting and sport management (qui est une filiale de la compagnie RS, une grande compagnie de médias en Thaïlande), a obtenu l'autorisation de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) pour diffuser les derniers matches de finale (les matches des 16 pays qualifiés) de la Coupe du monde 2010 et de la Coupe du monde 2014. La compagnie RS a obtenu cette autorisation le 12 septembre 2005. Or, le règlement 2012 de la CNRT régissant les événements importants qui doivent être diffusés sur la télévision gratuite (must have) n'a été publié dans le Journal Officiel

²⁹⁰ « L'obligation légale s'imposant à un cablo-opérateur de diffuser sur son réseau un programme donné, telles les chaînes normalement reçues par voie hertzienne terrestre dans la zone concernée ». CSA, Langue française - Vous avez dit "must carry", www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Langue-francaise-Vous-avez-dit-must-carry, consulté le 28 juin 2015

²⁹¹ CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcastings and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° Ap.215/2557

que le 4 janvier 2013.²⁹² À cette époque, il y avait seulement 6 chaînes nationales gratuites en mode analogique qui étaient accessibles à tous. La compagnie RS a voulu diffuser la totalité des 64 matchs par sa box ce qui permettrait d'attirer des nouveaux abonnés. La compagnie RS avait prévu de diffuser sur les chaînes gratuites seulement une partie de ces rencontres, c'est-à-dire 22 matchs. La compagnie RS considérait que l'article 3 du règlement de la CNRT est contraire aux articles 29²⁹³, 41²⁹⁴ et 43 de la Constitution de 2007, qui garantissent le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et la liberté de concurrence.

Le juge de la haute juridiction administrative a considéré que la CNRT avait utilisé le pouvoir qui lui est réservé par l'article 27 alinéa 1 (6) et alinéa 1 (24)²⁹⁵ de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) et l'article 36 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008)²⁹⁶ pour publier ce règlement. De plus cette disposition de la loi a pour but de protéger les consommateurs. La mise en place de ce

²⁹² Règlement de la CNRT sur les caractères des événements importants qui doivent être diffusés sur la télévision gratuite B.E. 2555 (2012) du 11 décembre 2012. L'article 1 de ce règlement indique qu'il est applicable le lendemain de sa publication dans le Journal Officiel. (La publication dans le Journal Officiel a été faite le 4 janvier 2013).

²⁹³ Article 29 de la Constitution de 2007, *op.cit.*

²⁹⁴ Alinéa 1 de l'article 41 de la Constitution de 2007 proclame que « *Le droit d'une personne à la propriété est protégé. L'étendue et la restriction de ce droit doivent être conformes aux dispositions de la loi.* »

²⁹⁵ Article 27 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010): « *la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la télécommunication dispose des pouvoirs :*

...

(6) D'autoriser et de réguler les services de radiodiffusion, de télévision et de télécommunication afin de permettre aux utilisateurs d'avoir un choix de services qui soient de qualité, efficaces, rapides, fiables et équitable; ainsi que de prescrire des critères et procédures d'autorisation, des conditions ou des droits de licence.

...

(24) De prescrire des règles, des règlements ou des ordonnances en vertu des pouvoirs et fonctions de la CNRT ».

²⁹⁶ Article 36 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) : « *Dans le but de soutenir et de protéger les droits des handicapés et des défavorisés à accéder, à recevoir et à bénéficier des programmes des services de radiodiffusion et de télévision comme des personnes ordinaires, la Commission aura le pouvoir de prescrire toute mesure visant à ce que le titulaire de licence fournisse des services appropriés pour le bénéfice de ces personnes.*

La Commission peut énoncer toutes mesures supplémentaires aux titulaires pour que ceux-ci agissent sans délai. La Commission pourrait envisager de leur fournir un soutien financier en fonds, subventions ou autres soutiens par tout autre moyen.

En vue de rendre les mesures énoncées à l'alinéa un plus adaptées aux handicapés et aux personnes défavorisées, la Commission peut tenir des audiences publiques ou renforcer leur participation à la prescription d'une telle mesure.

Les services appropriés pour le bénéfice des personnes handicapées et des personnes défavorisées, conformément au paragraphe un, peuvent inclure un service de radiodiffusion qui fournit en temps plein un programme de lecture de livres, ou des programmes télévisés assurant le service d'un interprète en langue des signes, un affichage en défilement ou la description audio pour les programmes d'information publics ».

règlement ne constitue pas un excès de pouvoir et n'affecte pas les contenus substantiels des droits de la compagnie RS. L'objectif de ce règlement est de protéger l'intérêt du public. La haute juridiction administrative a donc considéré que ce règlement n'est pas contraire à la Constitution de 2007.

Or, dans cette affaire, il faut aussi prendre en compte le fait que la compagnie RS possédait un droit exclusif de diffusion avant la publication du règlement en janvier 2013. En effet, la compagnie RS avait obtenu l'autorisation de la FIFA en 2005 pour la retransmission de la Coupe du monde de 2010 et de celle de 2014. L'application de ce règlement affectait donc l'utilisation du droit exclusif de diffusion que possédait la compagnie.

Le juge a indiqué aussi que la CNRT pourrait envisager des mesures selon l'article 36 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) pour fournir un soutien financier, sous forme de subventions ou d'autres soutiens afin de compenser pour le titulaire de l'autorisation la charge supplémentaire des services pour le bénéfice des personnes handicapées ou défavorisées afin de leur permettre d'accéder, recevoir et bénéficier des programmes de radiodiffusion et de télévision comme des personnes ordinaires. Or, la CNRT n'avait pas pris ces mesures. De ce fait, l'application du règlement de 2012 serait injuste pour la compagnie RS.

Le juge a alors décidé que l'article 3 et l'annexe n°7 ne s'appliquait pas aux parties de ce conflit concernant la retransmission de la coupe du monde 2014. Ce règlement reste en vigueur.

La Cour administrative suprême a considéré que le règlement n'était pas contraire à la Constitution de 2007, cela en prenant en compte principalement la disposition de la loi qui accorde un pouvoir de réglementation à l'autorité de régulation, et en prenant en compte le but de ce règlement qui visait à garantir le droit à l'information, qui est d'intérêt public, et de protéger les consommateurs. Le juge a donc concilié l'intérêt du public et la liberté d'entreprendre et a considéré que ce règlement n'est pas contraire à la Constitution de 2007.

Le juge privilégie le droit à l'information et la liberté de réception, qui répondent à l'intérêt général, par rapport à la stricte liberté d'entreprendre, dès lors que les limites ainsi apportées à cette dernière liberté ne dépassaient pas « la nécessité » et n'affectaient pas « les contenus substantiels des droits et des libertés ».

C'est ainsi que le juge n'a pas jugé que le règlement est totalement invalide. Le juge a seulement estimé qu'il était inapplicable dans cette affaire, car en considérant que la compagnie RS était titulaire d'un droit exclusif de retransmission de la Coupe du monde avant la mise en vigueur du règlement, l'application de ce règlement ne serait pas équitable pour le requérant.

Cependant, d'après la décision du juge administratif, la compagnie RS n'a pas obligation de diffuser tous les matches de finale sur les chaînes de télévision gratuites. Mais, le gouvernement militaire a voulu faire plaisir à la population et il a demandé à la CNRT de trouver une solution. Ainsi, la CNRT a repris la discussion avec la compagnie RS et a décidé de compenser la perte de bénéfice subie par la compagnie RS en l'indemnisant d'un montant de 427 millions de Baths. La CNRT a indiqué que l'indemnisation par le Fonds de la CNRT pouvait être faite en se référant à la décision de la Cour administrative Suprême. Ainsi, vu la situation politique à ce moment, la compagnie RS a dû accorder la diffusion de la totalité des derniers matches de finale (soit 64 matches au lieu de 22 matches) à des chaînes de télévision gratuites.

Or, en analysant les fonctions de la CNRT qui est le régulateur des services des médias audiovisuels, on constate que ce n'est pas la CNRT qui devait payer la compagnie RS pour le droit à la diffusion de ces programmes sportifs. Cela aurait dû être fait par les télévisions en clair qui ont diffusé ces matches de finale de la Coupe du Monde car ce sont ces chaînes de télévision regardées par les téléspectateurs qui ont bénéficié des publicités. Le soutien financier de la CNRT doit être utilisé spécifiquement pour favoriser les programmes destinés aux handicapés et défavorisés, conformément à l'article 36 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008). Cela montre bien que la fonction du régulateur n'a pas été bien comprise.

En France, le droit du public à l'information est garanti par la directive « Services de médias audiovisuels », la retransmission « des événements d'une importance majeure » est mentionnée dans l'article 14 de la directive 2010/13/UE « Services de médias audiovisuels ».

Bien qu'il n'y ait pas encore eu de décision du contentieux administratif qui concerne directement ce sujet en France, il existe en droit français des règles qui déterminent les critères concernant les retransmissions d'événements sportifs. Ces règles exposent les principes qui permettent de déterminer quels événements sportifs doivent être diffusés en clair permettant au grand public d'y accéder gratuitement.

Le droit à la retransmission d'événements sportifs importants est un droit consacrant le principe du droit à l'information. Il s'agit toujours de la conciliation entre le droit à l'information et la liberté des entreprises audiovisuelles d'obtenir des droits exclusifs de retransmission sportive²⁹⁷. Pour déterminer quels sont les événements sportifs qui doivent être en accès libre, l'article 333-9²⁹⁸ du code du sport se réfère à l'article 20-2²⁹⁹ et à l'article 20-3³⁰⁰ de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 qui proviennent des modifications introduits par la loi n°2000-719 du 1 août 2000. L'origine de ces dispositions est la transposition de l'article 3 bis³⁰¹ de la directive visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle appelé aussi la directive « télévision sans frontières » 89/552/CEE du 3 octobre 1989 modifiée par la directive 97/36 du 30 juin 1997. Comme le précise la directive, chaque État membre peut prendre des mesures pour assurer que « des événements qu'il juge d'une importance majeure » ne soient pas retransmis d'une manière exclusive d'une façon qui en prive une partie importante du public. Le public doit pouvoir suivre ces événements en direct ou en différé sur une télévision à accès libre.

En vertu de l'article 22-2 de l'article de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, le Décret n°2004-1392 du 22 décembre 2004 prévoit ainsi la liste des événements considérés

²⁹⁷ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.234

²⁹⁸ Article L333-9 du Code du sport : « les événements sportifs d'importance majeure sont retransmis dans les conditions définies par les articles 20-2 et 20-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ».

²⁹⁹ Article 20-2 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 : « Les événements d'importance majeure ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre.

La liste des événements d'importance majeure est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine les conditions d'application du présent article.

Les services de télévision ne peuvent exercer les droits exclusifs qu'ils ont acquis après le 23 août 1997 d'une manière telle qu'ils privent une partie importante du public d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen de la possibilité de suivre, sur un service de télévision à accès libre, les événements déclarés d'importance majeure par cet Etat.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect par les services de télévision des dispositions du présent article ».

³⁰⁰ Article 20-3 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 « Les services de télévision qui diffusent des événements d'importance jugée majeure par la liste dont il est fait état à l'article 20-2 sont tenus de diffuser avant, pendant et après les retransmissions concernées des programmes courts mettant en exergue les dispositions législatives relatives à la lutte contre le dopage et pour la préservation de la santé des sportifs. Ces dispositions s'effectuent à titre non onéreux. Un décret, signé conjointement par les ministres de la communication, de la jeunesse et des sports et de la santé, fixera les modalités d'application du présent article ».

³⁰¹ Article 3 bis de la directive « télévision sans frontières » 89/552/CEE du 3 octobre 1989 modifiée par la directive 97/36 du 30 juin 1997.

comme d'étant d'importance majeure³⁰². Les chaînes de télévision doivent faire en sorte que la retransmission des événements figurant dans cette liste soit accessible en clair afin de permettre au grand public de les voir gratuitement. D'après les avocats V. MELERO et M. JOURDAIN, « *par conséquent, le propriétaire de la compétition ou manifestation sportive figurant sur cette liste ne pourra pas, en principe, conférer un droit exclusif de retransmission audiovisuelle à un service audiovisuel à péage pour ces événements d'importance majeure* »³⁰³.

Quels sont les critères utilisables pour déterminer quels sont les événements sportifs d'importance majeure ? On peut notamment les trouver dans la réponse apportée à une question parlementaire : M. Jean-Pierre Grand (UMP) avait demandé au Ministre des Sports si la participation de l'équipe de France dans les finales masculine et féminine des championnats d'Europe et du monde de volley-ball permettait d'ajouter ces rencontres à la liste du décret n°2004-1392 du 22 décembre 2004³⁰⁴. La réponse du Ministre est bien intéressante. Le raisonnement utilisé est que pour que les événements soient retenus par la Commission Européenne en tant qu'événements d'une importance majeure, il faut qu'ils soient des « *événements extraordinaires, nationaux ou non, qui présentent un intérêt pour le grand public dans l'Union européenne ou dans un Etat membre déterminé ou dans une partie importante d'un Etat membre déterminé et être organisés à l'avance par un organisateur d'événements qui a légalement le droit de vendre les droits relatifs à cet événement* ». Deux des quatre critères suivants (précisés par la Directive de la Commission) doivent être satisfaits pour déterminer qu'il s'agit d'un événement d'importance majeure : « *rencontrer un*

³⁰² Les événements considérés comme d'étant d'importance majeure sont : (1) les jeux Olympiques d'été et d'hiver ; (2) les matchs de l'équipe de France de football inscrits au calendrier de la Fédération internationale de football association (FIFA) ; (3) le match d'ouverture, les demi-finales et la finale de la Coupe du monde de football ; (4) les demi-finales et la finale du Championnat d'Europe de football ; (5) la finale de la Coupe de l'Union européenne de football association (UEFA) lorsqu'un groupement sportif inscrit dans l'un des championnats de France y participe ; (6) la finale de la Ligue des champions de football ; (7) la finale de la Coupe de France de football ; (8) le tournoi de rugby des Six Nations ; (9) les demi-finales et la finale de la Coupe du monde de rugby ; (10) la finale du championnat de France de rugby ; (11) la finale de la coupe d'Europe de rugby lorsqu'un groupement sportif inscrit dans l'un des championnats de France y participe ; (12) les finales des simples messieurs et dames du tournoi de tennis de Roland-Garros ; (13) les demi-finales et les finales de la Coupe Davis et de la Fed Cup lorsque l'équipe de France de tennis y participe ; (14) le Grand Prix de France de formule 1 ; (15) le Tour de France cycliste masculin ; (16) la compétition cycliste « Paris-Roubaix » ; (17) les finales masculine et féminine du championnat d'Europe de basket-ball lorsque l'équipe de France y participe ; (18) les finales masculine et féminine du championnat du monde de basket-ball lorsque l'équipe de France y participe ; (19) les finales masculine et féminine du championnat d'Europe de handball lorsque l'équipe de France y participe ; (20) les finales masculine et féminine du championnat du monde de handball lorsque l'équipe de France y participe ; (21) les championnats du monde d'athlétisme.

³⁰³ V. MELERO ; M. JOURDAIN, « *La protection juridique des événements sportifs* », Gazette du Palais, 08 novembre 2007 n° 312, p. 25

³⁰⁴ Assemblée nationale, *Question N° : 112803 de M. Grand Jean-Pierre (Union pour un Mouvement Populaire - Hérault)*, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-112803QE.htm>, consulté le 27 mai 2015.

écho particulier dans l'Etat membre ; participer de l'identité culturelle nationale ; s'agissant d'une compétition de sport collectif, l'équipe nationale y participe ; faire traditionnellement l'objet d'une retransmission sur une télévision à accès libre et mobiliser un large public dans l'Etat membre. »

En 2003, la discipline du volley-ball n'a pas été considérée par les représentants de la Commission Européenne comme pouvant donner lieu à un événement d'importance majeure. *« Les représentants du gouvernement français avaient dû faire preuve de force de conviction pour faire admettre sur la liste la présence des disciplines du basket-ball et du handball qui ne remplissaient que 2 des 4 critères mais ils n'avaient pu convaincre en ce qui concerne la discipline du volley-ball. La situation du volley-ball en perte de vitesse en nombre de licenciés, son absence aux derniers Jeux olympiques et la non diffusion sur une chaîne hertzienne ne sont pas des éléments de nature à convaincre la Commission européenne de l'intégrer dans la liste des événements majeurs français, aussi le gouvernement ne compte pas inclure ces finales de Volley-ball dans cette liste ».*

La CJUE a déjà rendu une décision concernant la retransmission des événements sportifs d'une importance majeure. Dans les affaires C-201/11 P, C-204/11 P et C-205/11 P UEFA et FIFA / Commission³⁰⁵, le Royaume Uni et la Belgique avaient chacun fait une liste des événements d'une importance majeure selon la directive modifiée « télévision sans frontière ». Les matches de la phase finale de la Coupe du monde étaient dans la liste de ces deux pays alors que les matches de la phase finale de l'EURO étaient dans la liste de la Royaume Uni seulement. La liste a été validée par la Commission de l'Union européenne. Ces validations par la Commission ont ainsi été attaquées par la FIFA et l'UEFA au tribunal de l'Union européenne et à la Cour de Justice de l'Union européenne.

D'après la Cour *« il appartient aux seuls États membres de désigner les événements en question et que le rôle de la Commission dans ce domaine se limite à vérifier si ceux-ci ont respecté le droit de l'Union lors de l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. Ainsi, lorsqu'un événement a été valablement désigné par un État membre comme ayant une importance majeure, la Commission doit exercer un contrôle restreint sur cette désignation et n'est*

³⁰⁵ Cour de justice de l'Union européenne COMMUNIQUE DE PRESSE n° 92/13 Luxembourg, le 18 juillet 2013, Arrêts dans les affaires C-201/11 P, C-204/11 P et C-205/11 P UEFA et FIFA / Commission, *La Cour rejette les pourvois formés par la FIFA et l'UEFA à l'encontre des arrêts du Tribunal sur la retransmission télévisuelle de la Coupe du monde et de l'EURO*, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-07/cp130092fr.pdf>

notamment tenue d'examiner que ses effets sur les libertés et droits reconnus par le droit de l'Union qui vont au-delà des effets intrinsèquement liés à une telle qualification ».

Le tribunal a considéré que « *le coupe de monde et le championnat d'Europe constituaient des compétitions indivisibles* »³⁰⁶. Pour la Cour, « *tous les matchs de la phase finale de Coupe du monde et de l'EURO ne sont pas de la même importance pour le public, celui-ci attachant une attention particulière aux matchs décisifs des meilleures équipes – tels que la finale ou les demi-finales – et à ceux impliquant l'équipe nationale. Par conséquent, ces tournois doivent être considérés comme des événements qui sont en principe divisibles en différents matchs ou étapes, dont tous ne sont pas nécessairement susceptibles de relever de la qualification d'événement d'une importance majeure* »³⁰⁷.

De plus, la Cour considère que « *les États membres ont une obligation de communiquer à la Commission les raisons pour lesquelles ils considèrent que la phase finale de la Coupe du monde ou de l'EURO constitue, dans son intégralité, un événement unique ayant une importance majeure pour leur société.* »

La Cour reconnaît le droit du public aux programmes des compétitions des phases finales de Coupe du monde et de l'EURO. Le public doit pouvoir regarder la retransmission de ces événements gratuitement sur les chaînes de télévision gratuite.

b. Des courts extraits de l'événement

En France, il y a d'autres mesures pour garantir le droit à l'information sur les événements d'importance majeure qui sont celles concernant le droit de citation permettant de diffuser de courts extraits de l'événement.

En effet, comme indique Mme D. POPESCU-JOURDY « *On distingue le radiodiffuseur primaire, détenteur des droits de transmission, des radiodiffuseurs secondaires, non détenteurs de ces droits. Tout radiodiffuseur secondaire est autorisé à fournir des informations sur un événement majeur au moyen d'extraits, soit en enregistrant le signal du*

³⁰⁶ CJUE, 18 juillet 2013, n^{os} C-201/11, C-204/11 et C-205/11, UEFA et FIFA c/ Commission ; note F. RIZZO, *Droits audiovisuels La FIFA et l'UEFA doivent composer avec le principe du droit du public à l'information*, dans *Chronique de droit du sport (Suite et fin)*, petites affiches, 25 juin 2014, n^o126, p. 5

³⁰⁷ Cour de justice de l'Union européenne COMMUNIQUE DE PRESSE n^o 92/13 Luxembourg, le 18 juillet 2013, Arrêts dans les affaires C-201/11 P, C-204/11 P et C-205/11 P UEFA et FIFA / Commission. *op.cit.*

radiodiffuseur primaire, soit en accédant aux lieux de la manifestation pour réaliser ses propres prises de vue et en conserver un extrait, qui n'excède pas généralement 90 secondes ». ³⁰⁸

Les mesures sur la diffusion de brefs extraits existent en droit de l'Union Européenne et en droit national. L'article 15 de la directive 2010/13/UE « services de médias audiovisuels » proclame dans son premier paragraphe que « *les États membres veillent à ce que, pour la réalisation de brefs reportages d'actualité, tout organisme de radiodiffusion télévisuelle établi dans l'Union ait accès, dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, à des événements d'un grand intérêt pour le public qui font l'objet d'une transmission exclusive par un organisme de radiodiffusion télé visuelle relevant de leur compétence.* »

En France, l'article 20-4³⁰⁹ de la loi du 30 septembre 1986 modifiée se réfère à l'article L.333-7 du code du sport qui garantit le droit à l'information du public sur une manifestation sportive. Comme indiqué dans l'alinéa de 1 de l'article L.333-7 du code du sport: « *la cession du droit d'exploitation d'une manifestation ou d'une compétition sportive à un service de communication au public par voie électronique ne peut faire obstacle à l'information du public par les autres services de communication au public par voie électronique* ». Les autres services de communication électronique qui ne sont pas des cessionnaires du droit d'exploitation peut diffuser de brefs extraits à titre gratuit sans opposition par le vendeur ou l'acquéreur du droit d'exploitation d'une manifestation ou d'une compétition sportive sous certaines conditions. Ainsi, l'identification de la source doit être suffisante.

En France, le CSA a publié sa délibération n° 2014-43 du 1er octobre 2014 relative aux « conditions de diffusion de brefs extraits de compétitions sportives et d'événements autres que sportifs d'un grand intérêt pour le public ». D'après cette délibération pour exercer le droit au bref extrait, il faut que ces conditions soient remplies : « *la diffusion des extraits a lieu après la fin de la première diffusion du programme du service détenteur des droits au sein duquel sont prélevés ces extraits ; - l'identification du service détenteur des droits des images prélevées est clairement assurée lors de la diffusion de chaque extrait, pendant une durée minimale de cinq secondes* ». La durée des brefs extraits n'excède pas une minute trente par heure d'antenne.

³⁰⁸ D. POPESCU-JOURDY, *Le spectacle sportif et les médias : une relation toujours privilégiée*, Les Cahiers du Journalisme n°19 – Hiver 2009, http://www.cahiersdujournalisme.net/pdf/19/01_POPESCU-JOURDY.pdf, p.25, consulté le 27 juin 2015.

³⁰⁹ L'article 20-4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée : « *l'article L.333-7 du code du sport est applicable aux événements de toute nature qui présentent un grand intérêt pour le public* ».

Elles peuvent être diffusées dans les « journaux télévisés et les bulletins d'information réguliers » ou « les magazines sportifs pluridisciplinaires ou d'information générale, d'une fréquence au moins hebdomadaire ».

En Thaïlande, il n'existe pas encore de mesures concernant la diffusion des brefs extraits. Il est envisagé d'établir de telles mesures dans le futur.

TITRE 2 : LES ORGANISMES CONCERNES PAR LES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS

Depuis la fin du monopole public des services de médias audiovisuels, le marché des médias audiovisuels comprend un secteur public et un secteur privé. Pour pouvoir gérer les ressources hertziennes nécessaires aux services de radio et de télévision hertzienne terrestre, pour pouvoir veiller au respect des libertés de communication audiovisuelle, de la concurrence ainsi que des obligations imposées par les textes législatifs et réglementaires, la Thaïlande et la France ont chacune créé une autorité indépendante de l'administration et chargée de réguler les services des médias audiovisuels. En France, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) était l'autorité de régulation des médias audiovisuels depuis 1989 jusqu'au 2022. Ce dernier est remplacé par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuel (ARCOM).³¹⁰ En Thaïlande, la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et des Télécommunications (CNRT) régule d'une part les services des médias audiovisuels et d'autre part les télécommunications.

Étant donné que la loi attribue des pouvoirs à ces autorités de régulation pour assurer leurs missions, les actes de ces autorités constituent des actes administratifs, susceptibles en tant que tels de recours devant les juridictions administratives. Les contentieux administratifs des médias audiovisuels ont principalement pour objet des différends entre l'autorité de régulation et les différents opérateurs de médias audiovisuels.

Pour pouvoir étudier les contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il est important d'étudier d'abord en détail les principales parties à ces contentieux.

Le Chapitre 1 sera consacré à l'étude des autorités de régulation en France et en Thaïlande.

Le Chapitre 2 traitera des différents secteurs des services de médias audiovisuels.

³¹⁰ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique

CHAPITRE 1 : LES AUTORITES DE REGULATION EN FRANCE ET EN THAÏLANDE

Depuis la fin du monopole public sur les services de médias audiovisuels, le secteur public n'est plus le seul pouvant fournir ces services. Les éditeurs et les distributeurs de ces services peuvent aussi appartenir au secteur privé. Ces opérateurs cherchent à attirer les auditeurs et les téléspectateurs. Il n'y a en effet pas de raison de fournir des services de télévision si l'opérateur n'a pas pour objectif que le public les regarde. C'est vrai aussi pour les services de radio. Les différents opérateurs doivent donc chacun veiller à offrir au public des choix de contenus susceptibles de l'intéresser davantage. La concurrence se crée alors dans le marché des services de médias audiovisuels.

Or, ce marché a deux spécificités essentielles :

Tout d'abord, il y a la question de la disponibilité des ondes hertziennes qui sont les supports indispensables pour exercer les services de radio et de télévision hertziennes terrestres. Or, ce sont des ressources rares. Tout le monde ne peut donc pas les utiliser. Dans ces conditions, l'État doit établir une procédure d'attribution et mettre en place un organisme compétent dans ce domaine pour gérer l'utilisation de ces ressources par les différents services de médias audiovisuels.

Ensuite, l'exploitation des médias audiovisuels permet de diffuser des informations auprès d'un large public. De ce fait, il y a un réel besoin d'avoir des principes permettant de garantir le bon fonctionnement de ces services au sein de la société. Le respect de l'ordre public et le pluralisme sont les principaux de ces principes qui encadrent les activités des services de médias audiovisuels.

Le média audiovisuel fait partie des secteurs où intervient le droit de la régulation. Il s'agit en effet d'« *un secteur ouvert partiellement à la concurrence et dont il faut maintenir de force les équilibres entre la concurrence et autre chose que la concurrence* ». ³¹¹

C'est donc cette notion d'« *équilibre* » qui est la clé essentielle de la régulation.

L'État doit prévoir une autorité chargée de maintenir cet équilibre. Cependant, d'une part, l'État fournit aussi des services de médias audiovisuels à travers le secteur public, et d'autre part, le pouvoir politique a souvent tendance à influencer les médias. Dans ces conditions, il y

³¹¹ M-A. FRISON-ROCHE, *Le droit de la régulation*, Recueil Dalloz 2001, p.610

a un réel besoin d'une autorité indépendante, détachée de l'administration classique, pour assurer la gestion des ressources hertziennes et veiller au respect de l'ordre public, du pluralisme des médias audiovisuels et des autres principes imposés par la loi, et cela tout en préservant la concurrence dans ce marché. L'indépendance du statut de l'autorité chargée de la régulation est essentielle pour qu'elle puisse assurer ses missions.

La section 1 de ce chapitre étudiera l'organisation de l'autorité de régulation des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

La section 2 sera consacrée aux compétences de ces autorités.

Section 1 : L'application des principes d'indépendance et d'impartialité dans l'organisation de l'autorité de régulation des médias audiovisuels en France et en Thaïlande

Depuis la fin du monopole public, un marché est donc ouvert à la concurrence. Or, le domaine d'activité des médias audiovisuels a sa spécificité. Tout d'abord, l'exercice de la liberté de communication doit y être concilié avec d'autres principes.³¹² Ensuite, il a besoin de « *l'équilibre entre la concurrence et autre chose que la concurrence*³¹³ », c'est un domaine d'activité qui doit être soumis à la régulation.

Depuis la libéralisation de la communication audiovisuelle, pour ne pas qu'elle se retrouve sous l'influence du pouvoir politique comme c'était le cas lors du monopole public, l'indépendance du régulateur est devenue le principe essentiel qui doit être garanti par l'Etat pour assurer le maintien de la liberté de communication audiovisuelle. Ce principe d'indépendance est à la base du statut de la CNRT et de celui du CSA, devenu Arcom. Cependant, pour que les autorités de régulation puissent exercer correctement leur fonction de régulateur, il faut plus que l'indépendance. Les régulateurs doivent aussi respecter le principe d'impartialité. L'indépendance et l'impartialité sont les fondements juridiques de la régulation des médias audiovisuels. L'application du principe de l'indépendance dans l'organisation de l'autorité de régulation sera étudiée au paragraphe 1. L'étude sur l'application du principe d'impartialité le sera dans le paragraphe 2.

Paragraphe 1 : L'application du principe de l'indépendance dans l'organisation de l'autorité de régulation

Les services des médias audiovisuels représentent des enjeux importants sur les plans économique, politique et social. Que ce soit en France ou en Thaïlande, chaque État doit assurer

³¹² Voir par exemple CC. 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, *La Cinq*, Rec., p.329 ; RA, 1989, p.223, J.-L. AUTIN ; AJDA, 1991, p.214, Com. B. STIRN ; RFDA, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; D, 1991, p.374, note P. HUET ; RFDA, 1989, p.220, Com B. GENEVOIS ; voir aussi S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.184-185

³¹³ M-A. FRISON-ROCHE, *op.cit.*

l'indépendance réelle de l'autorité de régulation des médias audiovisuels en lui conférant un statut indépendant du pouvoir politique. Dans ce paragraphe, le fondement juridique de la création d'une autorité d'indépendance du pouvoir politique va d'abord être exposé (A). L'application du principe de l'indépendance sera ensuite étudiée (B).

A : La création de l'autorité indépendante

En France, dès la libéralisation de la communication audiovisuelle, l'autorité administrative indépendante (AAI) a été le statut choisi pour le régulateur. En Thaïlande, le statut d'AAI en droit français a été étudié en vue d'établir une autorité de régulation en droit thaïlandais.

En droit français, la première autorité administrative indépendante (AAI) a été instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : celle-ci a créé la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).³¹⁴

Une autorité administrative indépendante représente une particularité dans l'administration française.

D'après le Professeur Charles DEBBASCH et M. Frédéric COLLIN, « *les AAI sont des organismes administratifs, qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement* ». ³¹⁵

En effet, « *le gouvernement ne peut leur donner ni ordre, ni instruction, ni contrôler leurs actes* ». ³¹⁶

En raison des évolutions technologiques, économiques et sociales, les autorités administratives indépendantes ont été principalement créées pour la régulation économique et la protection des libertés publiques.³¹⁷ Pour pouvoir réguler un marché dans certains domaines

³¹⁴ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Droit Administratif, Economica*, 11^e édition, 2014, p.147 ; D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 5^e édition, Paris, 2013, p.108 ; Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, L.G.D.J., 24^e édition, 2022, p. 248

³¹⁵ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p.147

³¹⁶ D. TRUCHET, *Droit administratif, op.cit.*, p.109

³¹⁷ Dans Ch. DEBBASCH., F. COLIN, il y a cinq types de missions d'AAI : « *de médiation au sens strict ; de protection des libertés publiques ; d'évaluation pluridisciplinaire et d'expertise ; de garantir l'impartialité de la puissance publique ; de régulation* » dans Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *op.cit.*, p.152 ; voir Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.247 ; D. TRUCHET, *op.cit.*, p.108

d'activité, il faut des connaissances particulières que l'administration classique ne possède pas. L'exigence d'une « expertise technique » est donc aussi la raison de la création d'AAI.³¹⁸

En ce qui concerne la régulation économique, l'indépendance permet de rassurer les marchés et de les protéger « *d'une gestion partisane* ». ³¹⁹

La qualification d'autorité administrative indépendante peut résulter « *soit d'une qualification expresse dans un texte, soit de la jurisprudence administrative (méthode du faisceau d'indices), soit de celle du Conseil constitutionnel* »³²⁰³²¹. Dans le cas de la communication audiovisuelle, la qualification est faite par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, la loi du 29 juillet 1982 avait annoncé la fin du monopole public et avait créé la Haute Autorité de la Commission Audiovisuelle (HACA). Le Conseil Constitutionnel a qualifié cette autorité d'autorité administrative indépendante³²². Selon la formulation employée par le Conseil Constitutionnel, il s'agit d'« *une autorité administrative indépendante du Gouvernement* ».

La notion qui caractérise cette autorité est celle d'indépendance. L'autorité est indépendante du pouvoir hiérarchique et du pouvoir de tutelle de l'administration.³²³ Cela a permis de couper le « *cordon ombilical entre le pouvoir politique et le service public audiovisuel* »³²⁴.

En ce qui concerne la Thaïlande, avant l'apparition d'une autorité administrative indépendante, des études étaient faites sur ces autorités à l'étranger : on peut citer principalement une recherche de M. Vishnu VARUNYOU publiée en 1995³²⁵. Il avait étudié les autorités administratives indépendantes des États-Unis, du Royaume Uni et de la France

³¹⁸ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.247

³¹⁹ D. TRUCHET, *op.cit.*, p. 376

³²⁰ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *op.cit.*, p.151

³²¹ Exemple d'une qualification par un texte : la CNIL, comme déjà indiqué, est expressément qualifiée d'AAI par la loi du n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Exemple d'une qualification par la jurisprudence administrative : le Conseil d'Etat a considéré que le Médiateur a le caractère d'une autorité administrative indépendante, en « *raison notamment de son mode de nomination* » (CE.10 juillet 1981 n° 05130 ; dans Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *op.cit.*, p.151).

³²² CC. n°84-173 DC du 26 juillet 1984

³²³ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p.147 ; R. CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, 15^e édition, Paris, 2001, p. 225 ; Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.250

³²⁴ S. MIANNAY, « Le statut du Conseil de l'audiovisuel : texte et pratique de l'indépendance », dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.33

³²⁵ V. VARUNYOU, *Independent Administrative Body*, Thailand Research Fund, Bangkok, 1995, p. 37-39; voit aussi P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p.436

dans l'idée que la Thaïlande avait réellement besoin d'une nouvelle forme d'autorité pour gérer certains domaines de l'Etat.

D'après l'auteur, le problème qui se posait pour la création d'une autorité administrative indépendante était de savoir par quel pouvoir cette autorité serait créée : par le pouvoir exécutif du gouvernement, ou par le pouvoir législatif du parlement ? Une autre question qui se posait était de considérer s'il y avait besoin d'une disposition de la Constitution qui reconnaisse l'existence de cette autorité administrative.³²⁶

Pour la Thaïlande, tout en reconnaissant que cela entraînerait une certaine lenteur de création, M. VARUNYOU a recommandé que la création de l'autorité administrative indépendante soit faite par une loi³²⁷.

Suite à ses recherches sur la création d'une autorité administrative indépendante en droit français, M. VARUNYOU a fait les remarques suivantes sur le besoin d'une disposition de la Constitution reconnaissant l'existence de cette autorité administrative :

Cette question a fait l'objet d'une grande discussion en France, car compte tenu de l'organisation des pouvoirs conformément à la Constitution, cette dernière doit normalement contenir une disposition concernant l'autorité administrative indépendante. Cependant, comme la modification de la Constitution serait difficile à réaliser, et comme le Conseil Constitutionnel ainsi que d'autres institutions reconnaissent que l'existence de l'autorité administrative indépendante n'est pas contraire à la Constitution, la modification de la Constitution n'est pas indispensable.³²⁸³²⁹

³²⁶ D'après M. VARUNYOU, la création par le gouvernement présentait un avantage, celui de la rapidité dans la création et la modification. En revanche, elle avait des inconvénients pour cette autorité : limites de son pouvoir, instabilité et doute quant à son indépendance par rapport à son créateur.

³²⁷ Ceci pour les raisons suivantes : « 1. L'autorité administrative doit surveiller, contrôler, réguler, les activités qui seront exercées par les secteurs public et privé. Cette autorité doit donc disposer des pouvoirs prévus par une loi. Sinon, cette autorité ne pourra pas accomplir sa mission efficacement 2. L'exercice de cette autorité administrative affectera certains droits et libertés du peuple. Les députés devront donc avoir connaissance de sa création 3. Si l'autorité administrative indépendante doit utiliser un pouvoir de décision, de régulation et de sanction, il faut avoir une loi qui s'applique à cette autorité. 4. La création de l'autorité administrative indépendante par le pouvoir législatif permet une meilleure stabilité que la création par le pouvoir exécutif » (Vishnu VARUNYOU, *Ibid.* p.38).

³²⁸ *Ibid.*, p.39, P. WATTANASIRITHAM, *op.cit.*, p.437

³²⁹ Toutefois, pour la Thaïlande, M. VARUNYOU a estimé que « si l'on reconnaît que l'heure est venue d'utiliser des nouveaux mécanismes pour la gestion du pays afin de compléter l'actuelle structure du système politique et administratif, il serait alors préférable d'avoir une disposition de la Constitution qui reconnaisse l'existence d'une autorité administrative indépendante en tant qu'institution constitutionnelle, plutôt que de la reconnaître une par une, car dans le système constitutionnel, s'il n'y a pas de disposition permettant de recourir à ce type de pouvoir, la promulgation de la loi créant l'autorité administrative indépendante se heurtera au problème de la non-conformité avec la Constitution. L'auteur n'est pas sûr que les différentes institutions prévues par la Constitution

Après les recherches du professeur VARUNYOU en 1995, la Constitution de 1997 a été adoptée. Certaines idées de M. VARUNYOU y ont été suivies, d'autres pas.

En fait, le concept d'autorité indépendante en droit thaïlandais a été admis lors de l'élaboration de la Constitution de 1997, et dans sa rédaction finale, la Constitution a mentionné de nombreux organismes indépendants, avec pour chacun des dispositions propres.

Pour certaines autorités, la ressemblance et le statut étaient clairs : la Commission électorale (article 136), les médiateurs parlementaires (le Médiateur) (article 196), la Commission nationale des droits fondamentaux (Commission des droits de l'homme) (article 199), la Commission nationale contre la corruption (article 297) et la Commission de contrôle des comptes publics (Cour des comptes) (article 312) étaient considérés par tous les juristes comme étant « *des organismes indépendants constitutionnels* »³³⁰ Non seulement la Constitution de 1997 exigeait la création de ces organismes indépendants, mais en outre, la norme suprême garantissait leur indépendance en précisant dans les dispositions qui les concernaient quels étaient leur statut ainsi que leurs attributions. Nul ne contestait donc que ces autorités soient des organismes indépendants constitutionnels.³³¹

Cependant, pour d'autres autorités telles que la Commission Nationale de la Télécommunication et la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion, la Constitution a seulement prescrit qu'elles seraient créées en tant qu'autorités administratives indépendantes mais elle n'a pas précisé leurs attributions. Quel est donc leur statut ?

Mme Prodepran WATTANASIRITHAM considère que la CNT et la CNRT créées conformément à l'article 40 de la Constitution de 1997 sont des organismes indépendants constitutionnels.³³² Se référant à l'exemple du droit français, l'auteur indique que « *selon le principe français, les organes ou institutions qui sont prévus dans la Constitution, qu'ils aient*

en Thaïlande, notamment le Conseil Constitutionnel, auront une vision assez large pour voir suffisamment le problème qui se pose dans l'administration du pays et pour reconnaître la possibilité d'une autorité administrative indépendante. De plus, la rédaction dans la Constitution doit présenter une catégorie juridique, car si les autorités indépendantes sont mentionnées une par une comme par exemple l'Ombudsman ou la Commission Electorale etc., s'il y a besoin d'ajouter des autorités administratives indépendantes ou de transformer une autorité déjà existante en une autorité administrative indépendante, cela posera problème car il faudra modifier la Constitution ». (Vishnu VARUNYOU, *Ibid.*, p.39)

³³⁰ Vocabulaire employé par Mme Prodeprann WATTANASIRITHAM dans P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008, p.451 et p. 453

³³¹ P. WATTANASIRITHAM, *Ibid.*, p.460 ; N. HENGJAREON, *Autorité indépendante : l'importance de la réforme politique et la réforme de l'administration*, recueil des articles du droit publics du site www.pub-law.net volume 6, Bureau de la Cour Constitutionnelle, 2007, p.9-49

³³² P. WATTANASIRITHAM, *ibid.*, p.460

*un rapport direct avec le fonctionnement politique ou pas, sont considérés comme des organes ou institutions Constitutionnels, comme le Conseil économique et social (article 69 de la Constitution française de 1958) ».*³³³ D'autre part, l'auteur ajoute qu'étant donné que la Cour Constitutionnelle a été créée très récemment, la création de ces autorités par la Constitution serait donc plus sûre. Enfin, Mme WATTANASIRITHAM se demande quel serait l'intérêt de dispositions constitutionnelles relatives à ces organismes si ceux-ci ne doivent pas être considérés comme organismes constitutionnels.

Or, certains juristes ne considèrent pas que la Commission Nationale de la Télécommunication et la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion sont des organismes indépendants constitutionnels³³⁴, car si la Constitution a bien prévu que soient créées des autorités indépendantes pour gérer les fréquences et pour réguler les services des médias audiovisuels, elle a précisé que leurs pouvoirs, leurs missions ainsi que leur fonctionnement seront déterminés par une loi.

Malheureusement, seule la Commission Nationale de la Télécommunication a pu être instituée par la loi B.E. 2543 (2000) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication. La Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion n'a pas pu être créée.

La Constitution de 2007 a un peu éclairé ce sujet. Elle mentionne explicitement deux catégories d'organismes constitutionnels dans son chapitre XI. Ce chapitre de la Constitution est divisé en deux parties. La première passe en revue « *les organismes indépendants constitutionnels* » qui comprennent la Commission électorale, le Médiateur, la Commission nationale contre la corruption et la Commission de contrôle des comptes publics. La deuxième partie énumère les « *autres organes constitutionnels* » qui comprennent le Procureur, la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique.³³⁵

Il y a aussi des autorités qui ne sont pas citées dans la liste des *organismes indépendants constitutionnels* ni dans la liste des *autres organes constitutionnels*. En effet, dans d'autres parties de la Constitution de 2007, certaines dispositions continuent à ordonner la création d'une

³³³ *Ibid.*

³³⁴ N. HENGJAREON, *Autorité indépendante : l'importance de la réforme politique et la réforme de l'administration*, recueil des articles du droit public du site www.pub-law.net volume 6, Bureau de la Cour Constitutionnelle, 2007 p.9-49 ; B. SINGKANAITI, « Le problème des organismes indépendants en vertu de la Constitution », *Revue de droit de la juridiction administrative*, n° 3, 3 septembre-décembre, 2001, cité dans P. WATTANASIRITHAM, *ibid.*, p.454

³³⁵ P. WATTANASIRITHAM, *ibid.*, p.460

autorité publique indépendante. Même si ces autorités sont créées par la Constitution, cette dernière précise pour chacune d'elles qu'une loi doit être promulguée pour déterminer ses missions, ses pouvoirs, ses fonctions, son fonctionnement et son organe d'administration.³³⁶

C'est ainsi le cas pour la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT)³³⁷, l'autorité chargée de la gestion des fréquences, de la régulation des services des médias audiovisuels et des services de télécommunication selon l'article 47 de la Constitution de 2007.

La Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT), la Commission de réforme du droit (article 81(3) de la Constitution de 2007), l'Organisation indépendante pour la protection des consommateurs (article 61), le Comité d'organisation indépendant environnemental et sanitaire (article 67) sont des autorités publiques indépendantes en Thaïlande reconnues par la Constitution.³³⁸

Bien qu'en Thaïlande ait eu lieu un coup d'Etat et que le Conseil National pour la Paix et l'Ordre³³⁹ ait publié l'annonce n°11/2557 du 22 mai 2014 déclarant abrogée la Constitution de 2007, cette annonce précisait dans ses paragraphes n°3 et n°5 que : au Sénat, les membres du Sénat continuent à exercer leurs fonctions ; les juridictions continuent à exercer leurs fonctions et se prononcent sur les cas prescrits par la loi et par l'annonce du le Conseil National pour la Paix et l'Ordre ; les autorités indépendantes et les autres organismes établis par la Constitution B.E. 2550 (2007) continuent à exercer leurs fonctions.

Ainsi, en tant qu'autorité indépendante, la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication continue à fonctionner.

³³⁶ N. BORAMANUN, *La procédure adéquate pour la nomination des administrateurs des autorités administratives indépendantes*, King Prajadhipok's Institute, 2014, p. 39

³³⁷ L'article 47 de la Constitution de 2007 indique que « les fréquences d'émission pour la radio, la télévision et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public.

Il doit y avoir une autorité de régulation indépendante ayant l'obligation d'attribuer les fréquences en vertu du paragraphe un et de réguler les entreprises de radio ou de télédiffusion et de télécommunication conformément à la loi.

Dans l'application du paragraphe deux, il sera tenu compte de l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'Etat, d'autres intérêts publics et de la concurrence libre et équitable, y compris la participation du public dans la fourniture de médias publics.

La supervision des activités visées au paragraphe deux constituent des mesures pour la prévention de fusion, d'acquisition ou de contrôle entre les médias ou par d'autres personnes qui peuvent détériorer la liberté de l'information du public ou sont susceptibles d'entraver la variété de l'information destinée au public. »

³³⁸ N. BORAMANUN, *op.cit.*, p. 39

³³⁹ Il s'agit du groupe de chefs militaires qui a fait le Coup d'Etat en 2014

La nouvelle Constitution de 2017 apporte dans son chapitre 12 plus de clarté sur la question de l'« *organisme indépendant* ».

Dans la partie 1 de ce chapitre, les articles 215 à 221 précisent les dispositions générales régissant l'organisme indépendant.

Ainsi, celui-ci est défini dans l'article 215 comme étant « *un organisme établi pour avoir de l'indépendance dans l'exécution de ses fonctions conformément à la Constitution et aux lois* ».

Les parties 2 à 6 précisent les dispositions particulières concernant la Commission des Elections, l'Ombudsman, la Commission Nationale Anti-corruption et la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

Ainsi, dans son chapitre 12, la Constitution de 2017 expose clairement le statut général d'organisme indépendant constitutionnel et précise les fonctions et compositions de ceux qu'elle énumère.

Or, en ce qui concerne la CNRT, la Constitution de 2017 n'a pas utilisé la notion d'organisme indépendant mais celle d'un organisme à créer par l'État et qui serait indépendant dans l'exercice de ses fonctions (article 60).³⁴⁰

Cela montre bien que la CNRT n'a pas le même statut que les organismes indépendants évoqués dans le chapitre 12 de la Constitution. Il s'agit seulement d'une autorité indépendante du pouvoir public et qui doit être établie par une loi. Il ne s'agit donc pas d'un organisme indépendant constitutionnel. Cette autorité peut donc être considérée comme équivalente de l'« *autorité publique indépendante* » du droit français.

³⁴⁰ Article 60 de la Constitution 2017 : « *L'État doit maintenir les fréquences d'émission et le droit d'accéder à une orbite satellitaire, qui sont des trésors nationaux, afin de les utiliser au bénéfice du pays et du peuple. Les dispositions pour l'utilisation des fréquences d'émission mentionnées au paragraphe 1, qu'il s'agisse indifféremment de fréquences pour la radiodiffusion, pour la télévision, pour les télécommunications, ou pour toute autre fin, devront viser le plus grand bénéfice du peuple, de la sécurité d'État, de l'intérêt public, ainsi que la participation du peuple à l'utilisation de la fréquence d'émission, conformément à la loi. L'État doit établir un organisme d'État qui est indépendant dans l'exercice de ses missions de responsable et de superviseur des entreprises en ce qui concerne les fréquences d'émission mentionnées au paragraphe deux. A cet égard, un tel organisme devra veiller à qu'il y ait des mesures pour empêcher que les consommateurs soient injustement exploités ou soumis à une charge non nécessaire, pour empêcher des interférences aux fréquences d'émission, aussi bien que pour empêcher tout acte qui entraînerait des entraves à la liberté du peuple de savoir, ou ferait obstacle à la connaissance par le peuple de données ou informations véridiques et précises, et pour empêcher toute personne ou tout groupe de personnes d'utiliser les fréquences d'émission sans prendre en considération les droits du grand public. Cela inclura la prescription d'une proportion minimum que pourra entreprendre, dans l'intérêt public, une personne utilisant les fréquences d'émission conformément à la loi* ».

B : une autorité indépendante du pouvoir politique dans le domaine de la communication audiovisuelle

Dans le domaine des médias audiovisuels français, en 1986, l'HACA est remplacée par la Commission Nationale de la Communication et des libertés (CNCL) avec la loi Létotard du 30 septembre 1986. En 1989, avec le gouvernement de la gauche sous la présidence de François Mitterrand (second mandat), la loi n°89-25 du 17 janvier 1989 crée le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) qui remplace la CNCL, et lui donne pour mission de « garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle »³⁴¹. Elle conserve le statut d'autorité administrative indépendante.³⁴²

Le Conseil d'Etat précise que le CSA est un « organe de régulation » (décision du 13 novembre 1991)³⁴³. Le Conseil Constitutionnel l'a qualifié d'« instance de régulation de l'audiovisuel » dans sa décision du 15 janvier 1992³⁴⁴.

Avec pour but principal de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle, l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 détaille les missions du CSA. Tout d'abord, le CSA « assure » l'égalité de traitement et la conciliation entre éditeurs de services et producteurs d'œuvres ou de programmes audiovisuels ou leurs mandataires, ou les organisations professionnelles qui les représentent en cas de litige. Ensuite, il « garantit » l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle. De plus, le CSA « veille » à favoriser la libre concurrence, à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelle nationales ainsi qu'à la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises. Enfin, il « adresse » des recommandations aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle.³⁴⁵

Les médias audiovisuels qui sont dans le champ du pouvoir du CSA sont les télévisions, les radios, et (suite à la directive communautaire de 2007 sur les « Services de médias

³⁴¹ Article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986

³⁴² CC. n°88-248 DC du 17 janvier 1989, S. MIANNAY, « *Le statut du Conseil de l'audiovisuel : texte et pratique de l'indépendance* », in S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.37

³⁴³ CE. Ass. 13 novembre 1991, SA TF1, n°117819

³⁴⁴ CC. n°91-304 DC du 15 janvier 1992

³⁴⁵ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p. 138

audiovisuels » et sa transposition dans la loi du 5 mars 2009) les services des médias audiovisuels à la demande.³⁴⁶

En principe, les autorités administratives indépendantes sont dépourvues de personnalité morale, elles agissent au nom de l'État et ce dernier est responsable de leurs actes³⁴⁷. C'était ainsi le cas du CSA avant 2013, en tant qu'autorité administrative indépendante. Cependant, la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a modifié son statut : le CSA est devenu une autorité publique indépendante. Le but de cette modification était de lui conférer « l'autonomie de gestion » : « *Le CSA sera désormais responsable sur le plan juridique et financier de toutes ses décisions* »³⁴⁸. En conséquence, il pourra agir en justice en son nom et pour son compte.

Pour pouvoir assurer sa mission, le CSA, comme les autres autorités administratives ou publiques indépendantes, dispose, selon la notion dégagée par la jurisprudence, « d'un pouvoir propre »³⁴⁹ qui comprend un pouvoir décisionnel, un pouvoir réglementaire (limité), un pouvoir de sanction et un pouvoir d'adresser des avis ainsi que des recommandations. Ces derniers sont une caractéristique essentielle de la fonction de régulation.

Cependant, cette autorité de régulation a été fusionnée avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) par la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique de 2021³⁵⁰ modifiant la loi du 30 septembre 1986. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2022, c'est l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) qui est le régulateur de la communication audiovisuel.

En Thaïlande, en ce qui concerne le domaine des médias audiovisuels et des télécommunications, et en se fondant sur l'article 40³⁵¹ de la Constitution de 1997, la loi B.E.

³⁴⁶ S. REGOURD, « *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision : une régénération controversée* », LÉGIPRESSE N°260, p.30

³⁴⁷ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *op.cit.*, p.150 - p.151

³⁴⁸ Ministère de la Culture et de la Communication, *Les modifications législatives apportées par la loi du 15 novembre 2013*, www.culturecommunication.gouv.fr/Disciplines-et-secteurs/Audiovisuel/Dossiers-thematiques/Les-modifications-legislatives-apportees-par-la-loi-du-15-novembre-2013, publié le mercredi 5 février 2014, consulté le 11 juin 2014 ; S. MIANNAY, « *Le statut du Conseil de l'audiovisuel : texte et pratique de l'indépendance* », in S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.37

³⁴⁹ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *op.cit.*, p.150 ; R. CHAPUS, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 225

³⁵⁰ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique

³⁵¹ Article 40 de la Constitution de 1997 : « *Les fréquences d'émission pour la radio, la télévision, et la télécommunication sont des ressources nationales de communication pour l'intérêt public.*

2543 (2000) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication prévoit la création de la Commission Nationale de la Télécommunication (CNT) et de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion (CNR) pour gérer les fréquences et pour réguler les services des médias audiovisuels et des télécommunications.

La préservation des intérêts publics en général constitue donc un des objectifs essentiels de la gestion des fréquences.³⁵²

Le problème qui s'est posé avec la mise en vigueur de la Constitution de 1997 est qu'il y avait de nombreuses autorités, organismes ou institutions dont la Constitution prescrivait l'indépendance dans leurs fonctions, mais les statuts de ces autorités étaient différents. Quels étaient donc les statuts de la CNT et de la CNR ? Étaient-elles des autorités administratives indépendantes suivant le modèle du droit français ?

En application des articles 47 et 305 (1) de la Constitution de 2007³⁵³, la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a créé la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT). Cette Commission comprend deux- sous commissions, une qui s'occupe de la diffusion de la radio et de la télévision nommée Commission de Radio-Télédiffusion (*Broadcasting Commission*), et une autre qui s'occupe de la télécommunication appelée Commission des Télécommunications (*Télécommunications Commission*).

Il y aura un organe de contrôle indépendant ayant pour mission d'attribuer les fréquences mentionnées au paragraphe un et de superviser les affaires de radiodiffusion, de télévision, et de télécommunication conformément à la loi.

Dans l'application du paragraphe deux, il sera tenu compte de tout l'intérêt public possible aux niveaux national et local dans l'éducation, la culture, la sécurité de l'État, et d'autres intérêts publics, y compris la concurrence libre et loyale ».

³⁵² S. Kattiya, *Droit et éthique de la communication de masse*, Pape House, Bangkok, 2013, p.91

³⁵³ Article 47 de la Constitution de 2007, *op.cit.* ; La Constitution de 2007 prévoit aussi dans son article 305 (1) que : « les dispositions de l'article 47 paragraphe deux ne seront applicables qu'après l'adoption de la loi qui sera élaborée en application de l'article 47 pour établir un organe de contrôle ayant l'obligation de distribuer les fréquences et superviser les activités de radio et de télédiffusion et de télécommunication dans un délai ne dépassant pas 180 jours à partir de la date à laquelle les politiques gouvernementales seront discutées à l'Assemblée nationale. Cette loi doit, au moins, prévoir des (sous-)commissions spécialisées séparées au sein de cet organe de contrôle, à savoir une pour la supervision de la radio ou de la télévision et une autre pour la surveillance des entreprises de télécommunications, la loi doit en outre détailler les modalités de la surveillance et protection de l'entreprise, de la mise en place du fonds de développement des ressources de télécommunication et de la promotion de la participation du public à la gestion des médias publics, mais ce qui précède ne doit pas affecter les autorisations, concessions ou contrats juridiques conclus avant la date de promulgation de la présente Constitution, jusqu'à l'expiration de ces autorisations, concessions ou contrats ».

Depuis l'adoption de la Constitution de 2007, il est devenu plus clair pour les juristes que la CNRT ne peut être considérée en droit thaïlandais comme une autorité indépendante constitutionnelle. Ainsi, dans les ouvrages, revues ou articles traitant des autorités indépendantes constitutionnelles, la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la Télécommunication (CNRT) en est écartée ou n'est pas évoquée.³⁵⁴

Le statut de la CNRT thaïlandaise est donc comparable à celui du CSA français car il s'agit comme lui d'une autorité publique indépendante ayant une personnalité juridique³⁵⁵.

La grande différence entre la CNRT et le CSA est que le statut de la CNRT a été proclamé directement par la Constitution thaïlandaise.

Le but essentiel de la CNRT est de constituer une autorité indépendante du pouvoir politique afin de réguler le marché de la communication audiovisuelle et de la télécommunication avec impartialité et transparence.

Cependant, en 2017, ont été édictées de nouvelles lois et des modifications de la loi qui affectent directement les fonctions de la CNRT et son indépendance.

La loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a été modifiée par la loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°2). L'article 74 modifié précise que les missions de la CNRT doivent être coordonnées d'une part avec les politiques que le Cabinet des Ministres avait présentées au Parlement, et d'autre part avec les orientations du document directeur « *Politique et Plan Nationaux de développement du numérique pour l'économie et la société* »³⁵⁶, document élaboré par la Commission Nationale sur le Numérique pour l'Economie et la Société³⁵⁷. Cette

³⁵⁴ S. THANANITHICHOTE, *l'Etude sur les organismes constitutionnels*, dans P. SUBKHAMPANG, P. RUKHAMATE, N. SRIPATHAR, C. PRATHEUANGRATTANA, S. THANANITHICHOTE, les organismes constitutionnels : les bases de connaissances et les expériences pour un réforme, King Prajadhipok's Institute, 2014, p.33-34

³⁵⁵ Alinéa 1 de l'article 56 de loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) : « *Il doit avoir un bureau de la Commission nationale de radiodiffusion, de télévision et des télécommunications, appelé en abrégé "Bureau de la CNRT* », qui est une personne morale ayant un statut d'un organisme d'Etat. Ceci n'est pas une administration publique selon la loi sur l'administration de l'Etat ni une entreprise publique selon la loi sur la procédure budgétaire ou toute autre loi, et il sera supervisé par un président ».

³⁵⁶ Document publié Journal Officiel, et traçant pour les 20 prochaines années les lignes directrices de l'utilisation de la technologie numérique pour le développement du pays.

³⁵⁷ N° (1) de l'article 11 de la loi sur le développement du numérique pour l'économie et la société B.E.2560 (2017)

Commission a été créée par une loi nouvelle, la loi sur le développement du numérique pour l'économie et la société B.E.2560 (2017).

Or, la composition de cette Commission conduit à s'interroger sur son indépendance. Selon le paragraphe 1 de l'article 7 de la loi sur le développement du numérique pour l'économie et la société B.E. 2560 (2017), les membres de la Commission Nationale sont : (1) le Premier Ministre, en tant que président ; (2) le Vice-Premier Ministre, habilité par le Premier Ministre, en tant que Vice-Président ; (3) des membres d'office, à savoir les ministres de la Défense, des Finances, de l'agriculture et des coopératives, des transports, de l'économie et de la société numériques, du Commerce, de l'Intérieur, de la Science et de la Technologie, de l'Education, de la Santé publique, de l'Industrie, le secrétaire général du Conseil national du développement économique et social, et le gouverneur de la Banque de Thaïlande ; (4) au moins cinq, mais pas plus de huit membres qualifiés nommés par le Conseil des ministres. Sont également membres le secrétaire permanent et le Secrétaire général du ministère de l'économie et de la société numériques respectivement en tant que secrétaire et secrétaire adjoint de la Commission.

Ainsi, vu la composition de la Commission Nationale sur le Numérique pour l'Economie et la Société, avec notamment le Premier Ministre en tant que Président de la Commission, il paraît difficile d'éviter que des influences politiques puissent s'exercer sur celle-ci.

La Commission Nationale sur le Numérique pour l'Economie et la Société relève du Ministère de l'Economie et de la société numériques³⁵⁸.

Dans le cas où la question se pose de savoir si les missions de la CNRT sont bien coordonnées avec les orientations du document directeur « politique et plan de développement du numérique pour l'économie et la société » (voir plus haut), l' article 27/1³⁵⁹ de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications précise que les personnes concernées peuvent demander à la Commission nationale sur le numérique pour l'économie et la société numérique de

³⁵⁸ Selon l'article 21/2 de la loi sur la réorganisation des ministères, des sous-ministères et des départements B.E. 2545 (2002) qui a été complété par l'article 5 de la loi sur la réorganisation des ministères, des sous-ministères et des départements (numéro 17), B.E.2559 (2016), « *Le Ministère de l'Economie et de la société numériques comprend les administrations suivantes : (1) le Bureau du Ministre ; (2) le Bureau du secrétaire permanent ; (3) le Département météorologique (4) le bureau de la commission nationale sur le numérique pour l'économie et la société ; (5) le bureau national de la statistique* ».

³⁵⁹ L'article 27/1 de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a été complété par l'article 19 de la loi B.E. 2560 (2017) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°2).

trancher. Lors de l'examen de la question, la Commission nationale a nommé un comité chargé de lui faire des suggestions. Ce comité est composé d'un président représentant de la Commission nationale et de membres représentant les administrations concernées et la CNRT en nombre égal. La décision de la Commission nationale sur le numérique pour l'économie et la société est décisive. Cela montre encore que l'indépendance de la CNRT est affectée par cette nouvelle loi de 2017.

En ce qui concerne les membres de l'autorité de régulation, en Thaïlande, la procédure de choix des 7³⁶⁰ membres de la CNRT est très différente de celle du CSA en France. En droit thaïlandais, cette procédure de sélection des membres est très complexe en raison des craintes d'interférence du pouvoir politique, et en raison du besoin de connaissances diverses pour pouvoir réguler à la fois les services de médias audiovisuels et les services de télécommunication.

Les 7 membres de la CNRT doivent être choisis par des experts dans les domaines suivants : en services de radiodiffusion sonore ; en services de diffusion télévisuelle ; en matière de services de télécommunication ; droit ; économie ; protection des consommateurs ; *ingénierie*.³⁶¹

La procédure de choix de ces 7 membres de la CNRT est la sélection³⁶².

L'article 14 modifié³⁶³ de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications confie à un comité de sélection le choix des candidats qualifiés prévus par la loi.

Ce comité est lui-même composé de 7 membres : un magistrat représentant la Cour Constitutionnelle ; un juge représentant la Cour de cassation ; un magistrat représentant la Cour Administrative Suprême ; un représentant de la Commission nationale anti-corruption ; un

³⁶⁰ Ce nombre a été réduit à 7 est modifié par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (N° 2) n.2 de 2017. Avant cette loi, la CNRT était composée est composé de 11 membres.

³⁶¹ Article 6 de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a été modifié par l'article 3 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°.2) de 2017

³⁶² Avant la loi de 2017, La procédure de choix des onze membres de la CNRT empruntait deux voies : 1) la nomination 2) la sélection. Vingt-deux candidats provenaient de la nomination et vingt-deux autres provenaient de la sélection. Parmi ces quarante-quatre candidats, onze étaient retenus par le Sénat pour devenir membres de la CNRT.

³⁶³ L'article 14 de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a été modifié par l'article 6 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°.2) de 2017

représentant de la Commission d'audit d'État ; un représentant de l'Ombudsman ; le Gouverneur de la Banque de Thaïlande.

Ce comité doit sélectionner quatorze personnes qualifiées pour être membres de la CNRT.³⁶⁴

Après avoir recueilli les noms des candidats sélectionnés, le Secrétaire Général du Sénat va en soumettre la liste au Président du Sénat. Le Sénat en retiendra sept pour être membres de la CNRT.³⁶⁵

Après avoir été ainsi choisis définitivement, les sept membres de la CNRT vont se réunir pour élire en leur sein un président. La composition définitive de la Commission est ensuite transmise au Premier ministre, lequel la soumet à sa Majesté le Roi pour obtenir un édit royal de nomination.³⁶⁶

En France, pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, autorité de régulation des activités de communication audiovisuelle, la loi a revu sa composition. Depuis la loi du 15 novembre 2013 qui a modifié la loi du 30 septembre 1986, le nombre des membres du CSA est de 7³⁶⁷ membres : 3 sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale, 3 sont nommés par le Président du Sénat, et le Président de la République nomme seulement le Président du CSA. De plus, la nomination des 6 membres choisis par les Présidents des deux Assemblées doit être faite après « *avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes*

³⁶⁴ Selon l'article 15 de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications qui a été modifié par l'article 8 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°.2) de 2017

³⁶⁵ Selon l'article 16 et 17 de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications qui ont été modifiés par l'article 9 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°.2) de 2017

³⁶⁶ Selon l'article 17 modifié de la loi B.E. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications ; voir P. CHAWALATHAWAT, « *L'article sur l'histoire des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications* », in P. SRISINGHA, *Recueil des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, Nititham, Bangkok, 2011, p.308 – 309

³⁶⁷ Depuis 2022, selon l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée par la loi 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, l'ARCOM comprend 9 membres. Sur les 9 membres, 1 est nommés par le Président de la République pour être le Président de l'ARCOM, 3 sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale, 3 sont nommés par le Président du Sénat, 1 par le Conseil d'État et 1 par la Cour de cassation.

des suffrages exprimés ». ³⁶⁸ Cela permet de promouvoir la participation des parlementaires dans la nomination des membres du CSA. ³⁶⁹

Une particularité de cette loi française est qu'elle prescrit une représentation paritaire des femmes et des hommes dans les nominations. En outre, cette loi précise que les membres doivent être choisis en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique, ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur de l'audiovisuel ou des communications électroniques.

Pour assurer les missions de régulateur aux niveaux local, l'autorité de régulation en France et en Thaïlande ont chacun leurs offices séparés dans les différentes régions.

En France, ce sont les comités techniques appelés Comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA). Depuis la création de l'ARCOM en 2022, les CTA sont devenus les Délégations Territoriales de l'ARCOM. Actuellement, 16 délégations territoriales ³⁷⁰, réparties dans les territoires, assurent l'instruction des demandes d'autorisations et l'observation de l'exécution des obligations qu'elles contiennent. Ils peuvent statuer sur la reconduction des autorisations pour les services à vocation locale, sur les demandes de modification non substantielle des éléments de l'autorisation ou de la convention et sur la délivrance des autorisations temporaires. ³⁷¹ Ils exercent alors « *d'une compétence consultative et décisionnelle* » ³⁷².

La CNRT dispose de 4 Bureaux Régionaux : Région 1 (Centre) ; Région 2 (Nord-Est) ; Région 3 (Nord); Région 4 (Sud). ³⁷³ Chaque bureau régional comprend plusieurs bureaux de district. Les missions principales de ces bureaux régionaux sont de délivrer les autorisations relevant de leur autorité et contrôler l'application dans leur région des lois concernant l'utilisation des fréquences ou l'exploitation des services des médias audiovisuels et des télécommunications. ³⁷⁴

³⁶⁸ Article 4 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée par la loi du 15 novembre 2014.

³⁶⁹ Ministère de la Culture et de la Communication, *op.cit.*

³⁷⁰ Site ARCOM, Les délégations territoriales de l'Arcom, <https://www.arcom.fr/larcom/les-delegations-territoriales-de-larcom#collapseQR6050>, consulté le 29 mai 2023.

³⁷¹ Article 29-3 de la loi du 30 septembre 1986.

³⁷² E. DREYER, *Droit de la communication*, 2ème édition, LexisNexis, Paris, 2022, p.261.

³⁷³ Voir National Broadcasting and Telecommunications Commission, "NBTC Annual Report 2021", National Broadcasting and Telecommunications Commission, Bangkok, p.40, p.43, p.261-p.262 <https://www.nbtc.go.th/getattachment//Information/AnnualReport/57955/NBTC-Annual-Report-2021.pdf?lang=th-TH> consulté le 30 mai 2023.

³⁷⁴ Office of National Broadcasting and Telecommunications Commission, "Authority of Regional Office of NBTC", [www.nbtc.go.th/About/สำนักงาน-กสทช-ส่วนภูมิภาค-\(1\).aspx?lang=en-us](http://www.nbtc.go.th/About/สำนักงาน-กสทช-ส่วนภูมิภาค-(1).aspx?lang=en-us) consulté le 30 mai 2023.

Pour exercer leurs missions les autorités thaïlandaise et française de régulation de la communication audiovisuelle doivent veiller non seulement au respect du principe d'indépendance, mais aussi à celui du principe d'impartialité. Ce point va donc être étudié en détail dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : L'impartialité

En France comme en Thaïlande, en tant qu'autorités publiques indépendantes chargées de la régulation, le CSA, devenu ensuite l'ARCOM, et la CNRT, doivent veiller au respect du principe d'impartialité : c'est aussi une mission substantielle de l'autorité de régulation.

Comme l'explique le Professeur Marie-Anne FRISON-ROCHE, le principe d'impartialité « *permet de s'assurer que l'autorité de régulation ne sera pas capturée par ces groupes visant des intérêts particuliers, quel que soit le groupe en question, opérateurs, intermédiaires, organisations non gouvernementales ou administrations* ». ³⁷⁵

En effet, le but essentiel du principe d'impartialité est d'exclure les conflits d'intérêt de la fonction de régulateur. Cela est très délicat lorsque l'Etat est à la fois opérateur et régulateur. ³⁷⁶

L'importance du principe d'impartialité est aussi reconnue au niveau de l'Union européenne. Cette dernière impose « *la règle de la séparation entre l'opérateur et le régulateur dans les secteurs des services publics en réseaux* ». ³⁷⁷ « *Cette règle garantit l'impartialité du régulateur en imposant la création d'une autorité de régulation indépendante si tant est que l'Etat ne se désengage pas financièrement du marché* ». ³⁷⁸

D'après le professeur Didier TRUCHET, en théorie « *L'Etat ou une collectivité locale réglementait le secteur, désignait l'entreprise et la contrôlait ; l'entreprise agissait sur le marché. En réalité, il y avait une très forte convergence d'intérêts entre l'un et l'autre : elle paraissait naturelle dès lors que l'entreprise bénéficiait du monopole institué par la personne*

³⁷⁵ M-A. FRISON-ROCHE, « *Le droit de la régulation* », Recueil Dalloz 2001 p.610.

³⁷⁶ H. DELZANGLES, « *Un vent d'impartialité souffle encore sur le droit de la régulation, Propos autour de la réforme des pouvoirs de sanction du CSA* », AJDA 2014, p.1021.

³⁷⁷ D. TRUCHET, *Droit administratif*, 5ème édition, PUF, Thémis Droit, Paris, 2013, p. 378-379 ; H. DELZANGLES, *Ibid.*

³⁷⁸ H. DELZANGLES, *Ibid.*

*publique et qu'il était donc inutile de veiller à la concurrence ; elle était même totale dans le cas des services de l'Etat gérés en régie (comme ce fut le cas de la radio-télévision...). Cette convergence n'est plus admise aujourd'hui, notamment par l'Union européenne : les autorités qui administrent le marché doivent être distinctes des opérateurs qui agissent. Il est en effet encore plus important de rendre les autorités de régulation indépendantes des opérateurs que d'assurer leur indépendance envers le gouvernement ».*³⁷⁹

Ce principe d'impartialité a été consacré au fil des années en France et en Thaïlande pour encadrer l'exercice des pouvoirs de l'autorité de régulation. Cela concerne aussi bien la qualité de ses membres que sa mission. Il y a des cas intéressants à étudier sur ce sujet.

A : Etude de cas sur l'application du principe d'impartialité quant à la qualité des membres de l'autorité de régulation

Pour assurer l'impartialité de l'autorité de régulation, le respect de ce principe doit être assuré aussi dans quant aux fonctions des membres de cette autorité.

En France, l'alinéa 1 de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 proclame que « *les fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle* ».

Pour préciser la mise en œuvre du principe d'impartialité des membres du CSA, l'alinéa 2 de cet article 5 indique que « *les membres du conseil ne peuvent, directement ou indirectement, exercer de fonctions, recevoir d'honoraires, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonctions, ni détenir d'intérêts dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications* ». Cependant un problème était apparu avec le cas de Mme Françoise Laborde : elle était membre du CSA alors qu'elle était titulaire d'un contrat de travail, en suspension, avec la chaîne de télévision France 2.³⁸⁰ Pour renforcer le principe d'impartialité, la loi du 15 novembre 2013 a modifié l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 et a rajouté, parmi les interdictions déjà évoquées, l'interdiction d'

³⁷⁹ D. TRUCHET, *Droit administratif, op.cit.*, p. 378-379.

³⁸⁰ Journal Le Monde, « *Fin de cumul entre France Télévisions et le CSA pour Françoise Laborde* », www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2014/01/21/fin-de-cumul-entre-france-televisions-et-le-csa-pour-francoise-laborde_4351467_3236.html, consulté le 29 mai 2016.

« avoir un contrat de travail ». Suite à cette nouvelle disposition législative, Mme Laborde ne pouvait plus disposer d'un contrat de travail, même en suspension, avec France 2. Mme Laborde avait donc démissionné.

En Thaïlande, le juge administratif est intervenu pour faire respecter le principe d'impartialité des membres de la CNRT lors de la procédure de sélection de ceux-ci.

En effet, alors qu'étaient en vigueur la Constitution de 1997 et la loi B.E. 2543 (2000) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications, la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion n'avait pas pu être constituée car des problèmes d'influences politiques et de groupes ayant des intérêts financiers étaient apparus lors de la sélection des candidats jugés aptes à devenir membres de celle-ci³⁸¹.

Dans sa décision sur Appel n° 4/2546 du 13 février 2003³⁸², la Cour administrative suprême s'est prononcée sur la validité de la sélection des candidats qui avait été effectuée par le Comité de sélection. En effet, l'impartialité de deux membres de ce Comité avait été mise en cause :

Le premier membre du comité de sélection mis en cause représentait les associations de professionnel de la télévision. Il était directeur de la station de télévision de l'armée de terre et membre dirigeant de la société « *Tor Tor Bor 5* » ainsi que de quatre autres sociétés filiales. Or, deux des candidats sélectionnés pour être membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion appartenaient à la direction d'une des sociétés dont le premier membre du comité de sélection était dirigeant. Ce membre du comité de sélection et les candidats sélectionnés avaient donc des relations très proches susceptibles de compromettre l'impartialité de la sélection.

Le deuxième membre du comité mis en cause représentait les associations de présentateurs de programmes de la télévision. Il était l'employé de la société « BEC World ». Cette société disposait de nombreuses filiales comme la société « Bangkok Entertainment », exploitant la station de Télévision Chaîne 3, et la société « Satellite TV Broadcasting ». Or, pour deux des candidats sélectionnés pour être membres de la Commission Nationale de la

³⁸¹ S. TANGKITVANICH, *Le rapport complet de la recherche sur le projet de la surveillance législative*, Institut de recherche pour le développement de Thaïlande (*Thailand Development Research*), Bangkok, 2008, p.15

³⁸² CAS. 13 février 2003, *Pitaya WONGKUL c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre*, n° Ap.4/2546

Radio-Télédiffusion, le premier candidat était membre de la direction de la société « BEC World ». Le deuxième candidat était employé de la société « Bangkok Entertainment » et était aussi membre de la direction de la société « Satellite TV Broadcasting ». L'impartialité de la sélection était donc mise en cause en raison de la relation existant entre ce membre du comité de sélection et ces deux candidats sélectionnés.

Bien que le comité de sélection ait déjà reçu un recours d'organismes privés tendant à ce que la procédure soit révisée, le comité de sélection n'a pas pris en compte le problème concernant l'impartialité de deux de ses membres, et il a continué à établir la liste des quatorze candidats jugés aptes à être membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion.

Cependant, d'après la Cour administrative Suprême, la relation entre les deux membres précités du Comité de sélection et certains des candidats sélectionnés constituait une irrégularité grave qui pouvait rendre la délibération du Comité de Sélection non conforme au principe d'impartialité.

Cour administrative Suprême a donc annulé³⁸³ la délibération du Comité de sélection déclarant 14 candidats aptes à être membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion, en vue de transmettre leur liste au Sénat³⁸⁴.

B : Etude de cas sur l'application du principe d'impartialité quant à l'exercice de la fonction de l'autorité de régulation

En France, le Conseil d'État a pris position sur ce sujet dans sa décision du 11 juillet 2012³⁸⁵ : en application de l'article 33-1 de la loi du 30 septembre 1986, deux sociétés avaient fait une demande tendant à la conclusion d'une convention en vue de la diffusion, sur des

³⁸³ CAS. 13 février 2003, *Pitaya WONGKUL c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre*, n° Ap.4/2546 ; Commentaire Amorn CHANTARASOMBOON, « Problème de choix au "Comité de sélection des membres de la CNR" après l'arrêt de la Cour administrative suprême annulant la délibération du Comité de sélection », 3 janvier 2005, *Site Public-Law.net*, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=614&Page=2#m9>, consulté le 1 juillet 2019 ; Woravat EAKPONGPAN, *Problems of the NBC committee selection procedure under organizations by wave frequencies allocation and supervision of radio broadcasting business, television broadcasting business and telecommunications business Act. B.E. 2543*, Thesis for the Degree of Master Laws, Dhurakij Pundit University, 2009, p.92

³⁸⁴ Le Sénat doit nommer 7 membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion parmi ces 14 candidats présélectionnés.

³⁸⁵ CE, 11 juillet 2012, *la SARL Média Place Partners c/ CSA*, n° 351159, AJDA 2012 p.1435.

réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le CSA, de programmes de télévision consacrés au vin et à la viticulture.

M^{me} Laborde, membre du CSA et rapporteur chargé de l'examen des demandes de conventionnement a exprimé une opinion défavorable au premier projet et favorable au second. Ces propos ont été tenus à un journaliste et ont été repris le 10 mars 2010 sur le site internet de France Télévisions.

D'après le juge, considérant le cinquième alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986³⁸⁶, « ces appréciations, portées sur les demandes qu'elle était chargée d'examiner et exprimées publiquement en méconnaissance des dispositions législatives précitées, ont été de nature à mettre en cause la nécessaire garantie d'impartialité de l'intéressée et à entacher par suite d'irrégularité la délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 16 mars 2010, à laquelle elle a participé ».³⁸⁷ Le Conseil d'Etat a donc annulé la délibération du CSA refusant de conclure avec la société Média Place Partners. La décision du Conseil d'Etat prescrivait en outre au CSA « de prendre les mesures nécessaires au réexamen ».

En Thaïlande, le grand problème qui s'est posé à la CNRT sur le principe d'impartialité concernait les stations de radio utilisant des fréquences « *I Por Nor* ». La décision du tribunal administratif central n°1752/2558³⁸⁸ du 23 juillet 2015 ainsi qu'une conférence sur « *la CNRT et l'exploitation des stations de radio I Por Nor : analyse sur la légalité juridique et la cohérence avec les missions de la CNRT* » organisé par l'organisation NBTC Policy Watch le 25 janvier 2016 à l'université de Thammasat (Bangkok) illustre bien ce problème.³⁸⁹

³⁸⁶ Le cinquième alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 : « Pendant la durée de leurs fonctions et durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, les membres du conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur les questions dont le conseil a ou a eu à connaître ou qui sont susceptibles de lui être soumises dans l'exercice de sa mission ».

³⁸⁷ CE, 11 juillet 2012, *la SARL Média Place Partners c/ CSA*, n° 351159, AJDA 2012 p.1435 ; note P. GRAVELEAU, Gazette du Palais, Jurisprudence - Radiodiffusion-télévision, 2 août 2012, n°215, page 31 ; citée dans D. TRUCHET, D. TRUCHET, « Fasc. 273-10 : Communication Audiovisuelle. - Régulation et secteur public », JCl. Administratif, 2015, paragraphe 69.

³⁸⁸ TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558.

³⁸⁹ Voir Intervention de M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, dans NBTC Policy Watch, « Press Release : La CNRT et l'exploitation des services des stations de Radio I Por Nor, Analyse sur la légalité juridique et la cohérence avec les fonctions de la CNRT », www.nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1888&t=2, consulté le 29 mai 2016 ; voir aussi le site thaipublica.org, « Les chercheurs annoncent que la reprise des fréquences de radio des agences gouvernementales par la CNRT est retardée. La réforme semble avoir échoué. La participation à la production par des privés risque d'être illégale » (26 janvier 2016), <https://thaipublica.org/2016/01/nbtc-policy-watch-25-1-2559/>, consulté le 9 juillet 2019 ; Alinéa 1 de l'article 89 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications BE. 2553 (2010) : « Toutes les affaires, les biens, les droits, les devoirs, les responsabilités, les fonctionnaires, les employés et le budget du Bureau de la Commission Nationale des Télécommunications sont transférés à l'Office de la CNRT en vertu de la présente loi ».

Tout d'abord, il ressort de cette affaire que les stations de radios utilisant les fréquences hertziennes terrestres appelées *I Por Nor* appartenaient auparavant à la direction des postes et des télégraphes. Ensuite, lorsque la loi BE. 2541 (2000) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications a été mise en vigueur, en vertu de celle-ci ces stations ont été transférées au bureau de la Commission Nationale de la Télécommunication (l'organisme compétent en activité à cette époque). Cette Commission avait alors conclu des contrats de programmation avec des opérateurs privés.³⁹⁰ Enfin, lorsque la loi BE. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications est entrée en vigueur, les missions, les biens, les droits, les devoirs, les obligations, et les employés de la Commission Nationale de la Télécommunication ont été transférés à la CNRT.³⁹¹

D'après M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, il y avait bien conflit d'intérêts, car la CNRT doit être seulement régulateur, mais dans ce cas elle était aussi opérateur.³⁹²

Dans la décision du tribunal administratif central n°1752/2558³⁹³ du 23 juillet 2015, le juge a considéré que les stations « *I Por Nor I* » étaient passées sous le contrôle du bureau de la CNRT en application de la loi BE 2553 (2010). Le bureau de la CNRT devait donc gérer ces stations jusqu'à la reprise des fréquences. Le juge a donc confirmé que l'exploitation des stations de radios par la CNRT était faite en vertu de la loi et que ces stations ne relevaient du règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012).³⁹⁴

La CNRT doit rapidement reprendre ces fréquences hertziennes analogiques afin d'accorder aux opérateurs de nouvelles autorisations d'utilisation de celles-ci, conformément à la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008).³⁹⁵

³⁹⁰ Voir Intervention de M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, *Ibid.*

³⁹¹ Voir Intervention de M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, *Ibid.* ; TA (TH) Central, 23 juillet 2015, Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT, n° 1752/2558.

³⁹² Voir Intervention de M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, *Ibid.*

³⁹³ TA (TH) Central, 23 juillet 2015, Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT, n° 1752/2558

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Voir Intervention de M. Worapoj WONGKITRUNGRUANG, dans NBTC Policy Watch, *Press Release : La CNRT et l'exploitation des services des stations de Radio I Por Nor, Analyse sur la légalité juridique et la cohérence avec les fonctions de la CNRT*, www.nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1888&t=2, consulté le 29 mai 2016 ; Alinéa 1 de l'article 89 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications BE. 2553 (2010) : « *Toutes les affaires, les biens, les*

Le principe d'impartialité n'est pas le seul principe que l'autorité de régulation en France et en Thaïlande doit respecter. Elle doit aussi avoir conscience que son statut lui impose un exercice du pouvoir « *objectif, transparent et non discriminatoire* ». ³⁹⁶

Pour pouvoir comprendre le fonctionnement de l'autorité de régulation en France et en Thaïlande, il convient d'analyser les compétences et leurs modalités de mise en œuvre par ces autorités.

Section 2 : Les compétences des autorités de régulation des médias audiovisuelles

En droit français selon la loi du 30 septembre 1986, comme en droit thaïlandais selon la loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision ainsi que la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications ³⁹⁷, le CSA, devenu plus tard Arcom, et la CNRT sont des autorités de régulation des services des médias audiovisuels.

En droit français, il faut d'abord éviter de confondre la notion de « *régulation* » avec celle de « *regulation* » en droit anglais. En effet, la signification de « *regulation* » en anglais

droits, les devoirs, les responsabilités, les fonctionnaires, les employés et le budget du Bureau de la Commission Nationale des Télécommunications sont transférés à l'Office de la CNRT en vertu de la présente loi ».

³⁹⁶ D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 5^e édition, Paris, 2013, p. 378 ; D'après Marie-Anne FRISON-ROCHE, les principes à respecter dans l'exercice du pouvoir de l'autorité de régulation sont l'impartialité, la transparence (« *l'autorité qui impose la transparence doit elle-même être transparente. Cela implique non seulement des justifications, des motivations, mais encore des consultations des opérateurs intéressés* ») et la proportionnalité (« *Il fonde le droit de la régulation, en conférant les pouvoirs nécessaires à la réalisation des objectifs* »), M-A. FRISON-ROCHE, « *Le droit de la régulation* », Recueil Dalloz 2001, p.610

³⁹⁷ La loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications est modifiée ensuite par la loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n°2, et la loi de 2019 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n°3.

équivalent davantage à « réglementation » en français.³⁹⁸ Le véritable équivalent de « régulation » en droit français est « regulatory » en droit anglais.³⁹⁹

Les auteurs estiment que la réglementation ne constitue qu'« un des moyens »⁴⁰⁰, un « instrument »⁴⁰¹ ou un « outil »⁴⁰² de la régulation.

D'après la thèse de Mme Laurence CALANDRI sur la « Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français », la caractéristique principale de l'acte de régulation est qu'il s'agit d'un acte « invitatif »⁴⁰³ : « L'acte de régulation semble pouvoir être défini comme une invitation adressée à des destinataires, publics ou privés, en vue de l'adoption d'un modèle de comportement défini par son auteur qui ne lie juridiquement aucun de ses participants ».⁴⁰⁴

Ainsi, en France, les recommandations sont un des pouvoirs que le CSA utilise pour exercer sa mission de régulation.⁴⁰⁵

Le Professeur Didier TRUCHET définit ainsi la notion de régulation : « la régulation désigne une intervention des personnes publiques en vue d'organiser, d'orienter ou de contrôler un marché. Elle s'attache au fonctionnement optimal de celui-ci et pas seulement à un comportement des opérateurs respectueux de l'ordre public. C'est en quoi la régulation va

³⁹⁸ M-A. FRISON-ROCHE, « Le droit de la régulation », Recueil Dalloz 2001, p.610 ; M-A. FRISON-ROCHE, *Définition du droit de la régulation économique*, Dalloz 2004, p. 126 ; L. BOY, *Réflexions sur « le droit de la régulation »*, Dalloz 2001, p. 3031 ; L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p.11 et p.27 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.136

³⁹⁹ M-A FRISON-ROCHE, « Le droit de la régulation », *Ibid.* ; M-A. FRISON-ROCHE, *Définition du droit de la régulation économique*, *Ibid.* ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 (actualisation 2015)

⁴⁰⁰ L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p.11

⁴⁰¹ M-A FRISON-ROCHE, *Le droit de la régulation*, *op.cit.*

⁴⁰² M-A. FRISON-ROCHE, *Définition du droit de la régulation économique*, *op.cit.*

⁴⁰³ L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p. 217-293; Ce caractère « invitatif » est la caractéristique principale de l'acte de régulation, mais cet acte possède aussi d'autres « caractéristiques subséquentes » : il est « effectif » et « informel » (L. CALANDRI, *Ibid.*, p.295-373). D'après Mme CALANDRI, « Définir l'acte de régulation comme un acte effectif permet de préciser l'ensemble des effets de l'invitation. [...]. Il apparaît alors comme un acte intermédiaire entre la norme juridique, dont il permet l'application, et les comportements matériels des destinataires, Il assure l'effectivité du droit et contribue de façon singulière au passage du droit au fait. [...]. Définir l'acte de régulation sur la base de son caractère informel est également une démarche essentielle à sa compréhension. Une absence de formalisme caractérise sa création et son élaboration, bien que les propriétés substantielles de l'acte impliquent l'adoption d'un modèle formel particulier, La pratique des organes de régulation relève de l'existence d'un processus de fabrication original. (L. CALANDRI, *Ibid.*, 373).

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p.293

⁴⁰⁵ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.136

*plus loin que la police. Cet optimum concerne d'abord l'effectivité et la loyauté de la concurrence sur le marché considéré, ensuite la protection des intérêts des consommateurs ».*⁴⁰⁶

En Thaïlande, plusieurs dispositions de loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision ainsi que de la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications fixent les principes régissant le pouvoir de la CNRT. Cette dernière établit principalement des règlements et non pas des recommandations comme en droit français.

En tant que régulateurs des services de médias audiovisuels, la CNRT et le CSA, devenu Arcom, doivent avant tout assurer la liberté de communication audiovisuelle.⁴⁰⁷ Cette liberté était l'objectif principal de la suppression du régime de monopole public. La fin de ce monopole a entraîné une ouverture du marché des médias audiovisuels. Le régulateur de médias audiovisuels doit tout d'abord intervenir en tant que gestionnaire des fréquences hertziennes destinées aux services des médias audiovisuels, et ensuite, en tant qu'organisateur du marché des services des médias audiovisuels, dans lequel les consommateurs sont les téléspectateurs et les auditeurs. Cette fonction d'organisateur du marché signifie tout d'abord que l'autorité de régulation doit assurer la concurrence dans le marché, mais pas seulement. Si le marché audiovisuel se fonde sur la concurrence absolue, cela créera beaucoup de problèmes. Tous les programmes seront identiques car tous les éditeurs souhaiteront faire des programmes qui puissent attirer le public.⁴⁰⁸ Il n'y aura donc pas de pluralisme, alors que celui-ci est le principe fondamental de la liberté de communication.⁴⁰⁹ De plus, certains programmes qui peuvent attirer beaucoup de téléspectateurs peuvent ne pas être appropriés pour les jeunes ou les mineurs. Enfin, l'autorité de régulation doit aussi veiller à ce que les services des médias audiovisuels ne diffusent pas des programmes affectant l'ordre public.

Ainsi, en France, l'autorité de régulation n'a pas seulement la mission d'organiser un marché, elle doit aussi répondre à des besoins non économiques comme la préservation du pluralisme, la protection des enfants, la sauvegarde de la dignité humaine et la promotion

⁴⁰⁶ D. TRUCHET, *Droit administratif, op.cit.*, p 374

⁴⁰⁷ D. TRUCHET, « *Les missions et les pouvoirs du CSA* », dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), « *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives* », Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.44

⁴⁰⁸ K. CHAWANG, *Problems on the regulation broadcasting in Thailand*, thèse de Master de la faculté de Droit de l'Université de Thammasart, 2007, p.54 ; S. BUAPHUEN, *La réforme des médias audiovisuels selon l'article 40*, Winyuchon, Bangkok, 2003, p.87 (cité dans K. CHAWANG, *Ibid.*)

⁴⁰⁹ *Infra* partie 1, titre 1, chapitre 2

d'objectifs culturels.⁴¹⁰ CSA, ou ARCOM, peut être qualifiée, comme indique par Professeur BROUELLE, « *Artisan et gardien de l'ordre public audiovisuel* »⁴¹¹.

Cependant, il y a une grande différence entre la fonction de régulateur de la CNRT et celle du CSA, notamment en ce qui concerne le domaine de leur pouvoir respectif. Tout d'abord, la CNRT est non seulement le régulateur de la communication audiovisuelle mais elle est aussi le régulateur des services de télécommunication. Bien qu'ils soient aussi des services de communication et utilisent également des ondes hertziennes, ces services n'ont pas la même fonctionnalité que les médias audiovisuels : la télécommunication a pour objet la correspondance privée ; pour les médias audiovisuels, il s'agit de la communication de masse, la circulation des informations parmi un large public.

Ensuite, la CNRT est également l'autorité de gestion des fréquences en Thaïlande, alors qu'en France, le CSA n'est qu'« *une autorité affectataire* » des fréquences ».⁴¹²

En effet, en France, la gestion des fréquences radioélectriques relève de l'« *Agence nationale des fréquences (ANF), établissement public de l'Etat à caractère administratif* ».⁴¹³ Bien que ce soit elle qui prépare le tableau national de répartition des bandes de fréquences, le pouvoir d'attribution des fréquences appartient en réalité au Premier ministre qui l'exerce sous forme d'arrêtés pris conformément à l'article L. 41 du Code des postes et des communications électroniques⁴¹⁴ et au premier alinéa de l'article 21 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée. Les affectataires de ces fréquences peuvent être séparés en deux catégories, celle des « *administrations affectataires* » et celle des « *autorités affectataires* »⁴¹⁵. Les « *administrations affectataires* » utilisent elles-mêmes les fréquences attribuées.⁴¹⁶ Ce sont les administrations suivantes : « *ministère de la défense, ministère de l'intérieur, Ministère de la*

⁴¹⁰ D. TRUCHET, *Les missions et les pouvoirs du CSA*, dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), « *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives* », Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.48-50

⁴¹¹ C. BROUELLE, *Les nouvelles frontières de régulation audiovisuelle*, LégiPresse 2022/HS1 (N° 67), pages 119 à 123 Éditions Dalloz, 2022, www.cairn.info/revue-legipresse-2022-HS1-page-119.htm, consulté le 30 septembre 2023.

⁴¹² T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011, p.37

⁴¹³ T. PEZ, *Ibid.*, p.29 – p.30; Article L. 43 du Code des postes et des communications électroniques

⁴¹⁴ T. PEZ, *Ibid.*, p.28; Selon l'article 41 du Code des postes et des communications électroniques : « *le Premier ministre définit, après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les fréquences ou bandes de fréquences radioélectriques qui sont attribuées aux administrations de l'Etat et celles dont l'assignation est confiée au conseil ou à l'autorité* ».

⁴¹⁵ T. PEZ, *Ibid.*, p.33

⁴¹⁶ *Ibid.*, p.34

recherche, centre national d'études spatiales, administration de la météorologie, administration des ports et de la navigation maritime, administration de l'aviation civile ». ⁴¹⁷

Les « *autorités affectataires* », qui sont le CSA, devenu Arcom, et l'ARCEP, ont respectivement pour fonctions de gérer les fréquences radioélectriques utilisées dans le domaine des médias audiovisuels (CSA), et dans le domaine des communications électroniques (ARCEP), et de les assigner ensuite aux différents opérateurs dans les conditions prévues par la loi. Ces autorités ne sont pas elles-mêmes utilisatrices de fréquences. ⁴¹⁸

En Thaïlande, la CNRT est l'autorité qui a le pouvoir de faire le Plan Directeur de la gestion des fréquences. Elle détermine le domaine des services qui peuvent être utilisés pour chaque gamme de fréquences. Selon l'article 27 (1) de la loi initiale de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications, il revient à la CNRT d'« *établir le plan directeur de la gestion des fréquences, le tableau déterminant les fréquences nationales, le plan directeur pour les services de radio et de télévision le plan directeur pour les services de télécommunication, le plan des fréquences radio et le plan des numéros de télécommunication* ». Ainsi, avant 2017, c'était la CNRT qui détenait totalement le pouvoir de planification de l'utilisation des fréquences.

Cependant, la loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications (n°2) a modifié l'article 27 (1) en ajoutant à la fin que ces différents plans doivent être coordonnés avec la politique nationale de développement du numérique pour l'économie et la société ⁴¹⁹.

Alors que le CSA gère seulement les fréquences qui lui sont attribuées par l'ANF pour qu'il les assigne aux services des médias audiovisuels, la CNRT a donc un champ d'intervention plus étendu. ⁴²⁰

⁴¹⁷ *Ibid.*, p.33

⁴¹⁸ *Ibid.* p.37

⁴¹⁹ Ce sont les politiques établies par la Commission nationale sur le numérique pour l'économie et la société

⁴²⁰ C'est la raison de certains litiges spécifiques à la Thaïlande, comme dans le cas du recours engagé par le quartier général des forces armées de Thaïlande concernant l'établissement du 2^{ème} Plan Directeur et du tableau des plans de fréquences établis par la CNRT, au motif que certaines bandes de fréquences destinées aux stations de radio amateurs pourraient causer des interférences aux fréquences utilisées par l'armée. Voir détails dans le Quotidien Thairath, *Les Forces Armées entament des recours contre « la CNRT »*, Thairath.co.th, [en ligne], 11 janvier 2016, Disponible sur <http://www.thairath.co.th/content/560873>, Consulté le 19 juin 2016.

Pour assurer la régulation, la CNRT et le CSA doivent être dotés de pouvoirs. Certains de ceux-ci ont des ressemblances dans les deux pays alors que d'autres présentent des différences.

L'étude sur les pouvoirs des autorités de régulation des médias audiovisuels permet de faciliter la comparaison du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

Dans cette section, l'étude des pouvoirs des autorités de régulation des médias audiovisuels commencera par le pouvoir réglementaire.

En France et en Thaïlande, le pouvoir réglementaire dans le domaine des médias audiovisuels présente des caractéristiques différentes. Ces caractéristiques seront exposées dans le premier paragraphe.

Les autres pouvoirs de ces deux autorités seront étudiés en détail dans le deuxième paragraphe.

Paragraphe 1 : les caractéristiques du pouvoir réglementaire dans le domaine des médias audiovisuels

En France et en Thaïlande, pour que les activités des services des médias audiovisuels fonctionnent se déroulent dans les meilleures conditions, il est important de disposer de normes qui les incitent aux bonnes pratiques.

En France et en Thaïlande, les autorités de régulation sont dotées du pouvoir réglementaire. Or, le fondement du pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation est différent dans chacun de ces deux pays. En France, le pouvoir réglementaire n'intervient qu'à titre d'exception et est donc très limité⁴²¹, car il appartient en principe au gouvernement. En Thaïlande, depuis l'établissement de la CNRT, c'est principalement cette autorité de régulation qui détient ce pouvoir réglementaire.⁴²²

⁴²¹ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.139

⁴²² Cependant, une évolution est apparue avec la loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (n°2) : l'article 74 précise que les missions de la CNRT doivent être coordonnées avec les politiques que le Cabinet des Ministres a présentées au parlement et avec

Les pouvoirs réglementaires de l'autorité de régulation dans le domaine des médias audiovisuels en France et en Thaïlande seront étudiés en détail dans un premier temps (A). Ceux du gouvernement seront traités dans un deuxième temps (B).

A : Le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation en droit thaïlandais et en droit français.

En France et en Thaïlande, le CSA, devenu plus tard Arcom, et la CNRT ont tous deux pour mission de réguler les services des médias audiovisuels. En conséquence, ces autorités ont besoin d'être dotées du pouvoir de fixer des règles générales applicables aux différents services audiovisuels. Sinon, elles ne joueraient « *qu'un rôle secondaire, un magistère moral* ». ⁴²³

Cependant, l'étendue de ce pouvoir réglementaire est différente pour le CSA et pour la CNRT, cela en raison des origines différentes de ce pouvoir en France et en Thaïlande. La reconnaissance du pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation française est l'œuvre du Conseil Constitutionnel en interprétant l'article 21 de la Constitution mais seulement à titre d'exception au principe que le pouvoir réglementaire appartient au gouvernement. En Thaïlande, le pouvoir réglementaire de la CNRT a pour fondement les lois qui régissent les médias audiovisuels conformément à la Constitution, en effet, ces lois prévoient que les détails d'application de leurs dispositions peuvent être précisés par des règlements de la CNRT.

En France, l'on peut remarquer qu'à travers de nombreuses dispositions de la loi du 30 septembre 1986, le législateur réserve au CSA le pouvoir de fixer un certain nombre de règles. Par exemple, le CSA définit les conditions techniques d'usage de la ressource radioélectrique pour la diffusion de services de communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre (article 25), il fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés nationales de programmes sont tenues de produire et de programmer (article 16), il fixe les conditions dans

les orientations du document « Politique et Plan nationaux sur le développement du numérique pour l'économie et la société. L'article 27/1 précise comment cela peut être vérifié (cf. supra Section 1, paragraphe 1 B).

⁴²³ J.-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998, p. 217

lesquelles les programmes des services de communication audiovisuelle peuvent comporter du placement de produit (article 14-1) etc.

Il s'agit bien de l'attribution par le législateur d'un pouvoir réglementaire à l'autorité de régulation.⁴²⁴ Selon le juge administratif, les limites à la liberté d'expression pouvaient servir de fondement légal du pouvoir réglementaire.⁴²⁵ Cependant, ce pouvoir n'est qu'une compétence « dérogatoire du droit commun ».⁴²⁶ Comme le précise le Professeur Serge REGOURD, « *sous l'angle juridique, la première caractéristique des compétences du CSA est qu'elles sont, sauf quelques exceptions, dépourvues de valeur réglementaire. Le CSA n'est doté d'une compétence réglementaire que dans des domaines très spécifiques, et d'importance marginale au regard de l'ampleur de ses domaines d'intervention* ».⁴²⁷

Comme déjà indiqué plus haut, le Conseil Constitutionnel reconnaît la possibilité d'attribution par le législateur de ce pouvoir réglementaire à l'autorité de régulation, mais dans un cadre limité⁴²⁸ Il le fait sur la base de l'article 21 de la Constitution, qui proclame que : « *Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. - Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres* ». Dans sa décision du 18 septembre 1986⁴²⁹, le Conseil Constitutionnel devait examiner la conformité à la Constitution des dispositions attribuant un pouvoir réglementaire à la CNCL. En se référant à l'article 21 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel a considéré que l'autorité administrative peut être dotée du pouvoir de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi mais seulement « *dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements* ». Le Conseil Constitutionnel a donc considéré comme contraire à l'article 21 de la Constitution la disposition prévoyant que des normes édictées par le Gouvernement, agissant par décret en Conseil d'État, seront subordonnées aux règles générales fixées par la Commission nationale de la communication et des libertés.

⁴²⁴ Voir en détails des pouvoirs *supra*. Paragraphe 2, chapitre 1, titre 2, partie I ; Ch. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, Précis Dalloz, 3ème édition, 1993, p.214 ; S. REGOURD, *op.cit.* p.139 - 143

⁴²⁵ C. BROUELLE, *Les nouvelles frontières de régulation audiovisuelle*, Légipresse 2022/HS1 (N° 67), pages 119 à 123 Éditions Dalloz, 2022, www.cairn.info/revue-legipresse-2022-HS1-page-119.htm, consulté le 30 septembre 2023.

⁴²⁶ D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p. 153

⁴²⁷ S. REGOURD, *op.cit.*, p. 139.

⁴²⁸ S. REGOURD, *op.cit.* p.143 ; J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.217 – 218,

⁴²⁹ CC. 18 septembre 1986, n°86-217 DC, J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p. 218 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 20 ; Ch. DEBBASCH, p.214

Après l'instauration du CSA, la décision du 17 janvier 1989⁴³⁰ du Conseil Constitutionnel a réaffirmé ce principe⁴³¹. Tout en reconnaissant que la Constitution n'exclut pas que le législateur attribue « à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi », le Conseil Constitutionnel a souligné que « c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». Cette limitation est ainsi une condition pour que l'attribution du pouvoir réglementaire à cette autorité soit conforme à la Constitution. Le Conseil Constitutionnel a donc jugé « qu'en raison de sa portée trop étendue » la disposition habilitant le CSA « à fixer seul par voie réglementaire non seulement les règles déontologiques concernant la publicité mais également l'ensemble des règles relatives à la communication institutionnelle, au parrainage et aux pratiques analogues à celui-ci » était non conforme à l'article 21 de la Constitution.

A contrario, le Conseil Constitutionnel a reconnu conforme à la Constitution une disposition législative attribuant au CSA, en ce qui concerne uniquement les œuvres audiovisuelles, le pouvoir de substituer à la notion « d'heures de grande écoute » celle d'« heures d'écoute significatives ». Le juge a considéré que « cette faculté n'est accordée par le législateur que dans la mesure limitée où un tel aménagement serait de nature à rendre plus aisée la réalisation par chaque service autorisé des objectifs déterminés par la loi et qui tendent à assurer la diffusion de seuils minimaux d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles européennes et d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles d'expression originale française ».⁴³² Cette disposition n'est donc pas contraire à la Constitution.

D'après le Professeur Charles DEBBASCH, « la validité de l'exercice par le CSA de son pouvoir réglementaire dépend de la poursuite des objectifs déterminés par la loi. Il s'agit d'un pouvoir réglementaire défini par sa finalité et non par son domaine ».⁴³³ Selon la loi du 30 septembre 1986, les décisions réglementaires du CSA concernent les domaines suivants : la

⁴³⁰ CC. 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, *La Cinq, Rec.*, p.329 ; *AJDA*, 1991, p.214, Com. B. Stirn ; *RFDA*, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; *D*, 1991, p.374, note P. HUET ; cité dans S. REGOURD, *op.cit.* ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Ibid.*

⁴³¹ J.-J. TRAMONI, *op.cit.* p.218

⁴³² CC. n°91-304 DC du 15 janvier 1992 ; *D*.1992, II, p.201, note Ch. DEBBASCH ; citée dans Ch. DEBBASCH, *droit de l'audiovisuel, op.cit.*, p. 215 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, *op.cit.*, paragraphe 20

⁴³³ Ch. DEBBASCH, *Constitutionnalité des quotas de télédiffusion d'œuvres françaises ou européennes*, *D*. 1992. 201, voir II

campagne électorale, le droit de réplique, les règles de programmation et de production et les mesures pour assurer une bonne réception⁴³⁴.

D'après le Professeur Emmanuel DERIEUX, « *un réel transfert de compétence en matière de réglementation et de tutelle des médias audiovisuels, à l'autorité spécialement créée pour cela, obligerait à une modification de la Constitution. La consécration à ce niveau des normes juridiques, de l'existence du CSA et de ses pouvoirs, le permettrait. Cela dépend de la réalité de la volonté politique d'assurer véritablement l'indépendance des médias audiovisuels !* ». ⁴³⁵

La modification de la Constitution est la voie que la Thaïlande a choisie.

Le concept d'une autorité administrative indépendante ayant pour mission de gérer les fréquences et de réguler les services des médias audiovisuels et les services de télécommunications a été introduit dans l'article 40 de la Constitution de 1997.⁴³⁶

L'article 47 de la Constitution de 2007 a repris ce concept de la Constitution de 1997 et a ordonné dans son alinéa 2 de créer « *une autorité administrative indépendante ayant pour obligation d'attribuer les fréquences en vertu de l'alinéa un et de réguler les services de radio, de télévision et de télécommunications tel que prévu par la loi* ».

Actuellement, c'est l'article 60 de la Constitution de 2017 qui reprend ce concept.

Deux lois élaborées conformément à l'article 47 de la Constitution de 2007 ont précisé la mise en place et les pouvoirs de cette autorité. Il s'agit de la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (modifié par la loi n°2 de 2017 et la loi n°3 de 2019 sous la Constitution de 2017) et de la loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision.

Dans le domaine de la gestion des fréquences et du contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications, la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications comporte des dispositions qui attribuent un pouvoir réglementaire à la CNRT. Dans le domaine de la

⁴³⁴ CH. DEBBASCH, *droit de l'audiovisuel*, op.cit., p.214

⁴³⁵ E. DERIEUX, *Le droit des médias*, op.cit., p.53

⁴³⁶ A. TEERAPUTRANUN, *The legal measure in frequency allocation : case study of status, role and competence of independent regulatory agency in concerning with right and freedom of people*, Thesis of Master of Laws, Ramkhamhaeng University, 2003, p. 164-165

régulation des radios et des télévisions, c'est la loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision qui lui attribue ce pouvoir réglementaire.

Selon l'article 27 de la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications, la CNRT dispose des pouvoirs réglementaires suivants : élaborer un plan directeur de gestion des fréquences ; fixer des caractéristiques et des catégories de services de radiodiffusion, de télédiffusion et de télécommunications ; prescrire des règles et procédures d'interconnexion et des règles et procédures pour la fixation des redevances d'accès ou des frais d'interconnexion appliqués aux entreprises de radiodiffusion sonore, de télédiffusion et de télécommunications ; définir la structure tarifaire et la structure des prix pour la radiodiffusion sonore, la télévision et les télécommunications ; établir des normes et des spécifications techniques ; prescrire des mesures pour la prévention des pratiques anticoncurrentielles ou de la concurrence déloyale en matière de radiodiffusion sonore, de télédiffusion et de télécommunications ; déterminer et résoudre les questions relatives à l'interférence de fréquences ; édicter des règlements sur les concentrations, la détention croisée de propriétés ou la domination du marché par des entreprises médiatiques ou par toute autre personne, et qui aurait pour effet d'entraver la liberté du public de recevoir de l'information ou d'accéder à une information diversifiée.

Avant d'émettre des règles, des notifications, ou des ordonnances pouvant porter atteinte aux droits du public, la CNRT doit procéder à une audition des parties concernées et du public afin de prendre en compte toutes les opinions. La Commission doit fournir les informations de fond, les raisons, les justifications, et un résumé des faits, ainsi que les requêtes présentées, pour permettre au public de se prononcer⁴³⁷.

En Thaïlande, la loi adoptée par le Parlement est considérée comme étant la volonté de la population. C'est pourquoi les dispositions limitant ses droits et libertés ne peuvent être adoptées que dans les cas prévus par la loi conformément à la Constitution.

A cette condition, l'alinéa 3 de l'article 29⁴³⁸ de la Constitution de 2007 permet l'utilisation du pouvoir réglementaire.

⁴³⁷ Article 28 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications BE. 2553 (2010)

⁴³⁸ Comme l'indique l'article 29 de la Constitution de 2007 : « *la restriction des droits et libertés reconnues par la Constitution ne doit pas être imposée à une personne, sauf en vertu des dispositions de la loi spécifiquement pour répondre aux objectifs de la Constitution et seulement dans le cadre de la nécessité et pourvu qu'elle n'affecte pas les substances essentielles de ces droits et libertés.* »

La loi BE. 2542 (1999) portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse a donné dans son article 3 la définition suivante du « Règlement » : « *« Règlement » signifie un décret royal, un arrêté ministériel, une annonce ministérielle, un arrêté pris par une autorité locale ou toute autre disposition ayant une portée d'application générale et ne s'appliquant pas à un cas ou une personne déterminée* » ».

En commentant cette disposition, M. Manit JUMPA souligne que « *la caractéristique essentielle d'un règlement est qu'il doit être d'application générale et ne pas s'appliquer à un cas ou une personne déterminée. Ainsi, le nom de règlement n'est pas aussi important que le contenu même de la norme annoncée.*⁴³⁹

Une autorité indépendante peut donc être dotée d'un pouvoir réglementaire dès lors qu'il est conforme à la loi qui l'a fondée.

Les règlements émis par des Commissions conformément aux différentes lois les régissant et qui sont d'application générale sont donc des règlements selon l'article 3 de la loi de 1999 portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse⁴⁴⁰.

La Thaïlande n'a réellement une autorité qui régule les services de radiodiffusion et de télévision que depuis 2010, avec la loi BE. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications qui faisait suite à la loi BE. 2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision. Cependant, ces lois n'avaient posé que les principes généraux. Elles prévoyaient en effet que les règles détaillées permettant de mettre en œuvre leurs dispositions seraient établies par des règlements de la CNRT. Cela devrait permettre que le droit des médias audiovisuels puisse être facilement adapté aux circonstances nouvelles.

Contrairement à ce qui se fait en France, la CNRT est en Thaïlande la seule autorité compétente dotée d'un pouvoir réglementaire afin d'établir des règles permettant de réguler les services des médias audiovisuels. En outre, comme nous l'avons vu, la CNRT n'est pas

La loi élaborée en vertu de l'alinéa premier doit être d'application générale et ne doit pas être destinée à s'appliquer à un cas particulier de personne ; à condition que la disposition de la Constitution autorisant sa promulgation y soit également mentionnée.

Les dispositions de l'alinéa premier et deuxième alinéa sont également applicables mutatis mutandis aux règlements émis en vertu de dispositions du droit ».

⁴³⁹ M. JUMPA, *Cours de droit administratif, Tome 3 : les actes administratifs et le contrôle des actes administratifs, partie 1*, Imprimerie de l'Université Chulalongkorn, édition 3, Bangkok, 2011, p.343-p.354

⁴⁴⁰ *Ibid.* p.354

seulement une autorité de régulation des services des médias audiovisuels mais elle est aussi un organisme de gestion des fréquences. Le pouvoir réglementaire qu'elle détient est donc bien plus large que celui du CSA en France.

Ainsi, l'on voit que certains détails sont directement fixés par la loi française du 30 septembre 1986 alors qu'il appartient à la CNRT de les fixer par un règlement.

C'est par exemple le cas de la numérotation des chaînes de télévision : la loi du 30 septembre 1986 inclut dans ses articles 3-1, 34, 34-4, 98-1, et 98-2 des dispositions relatives à la numérotation des services de télévision et la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 complète l'article 34-4 précité de la loi de 1986 sur la numérotation des chaînes de télévision TNT qui sont reprises par les distributeurs : il indique que « *Les distributeurs de services dont l'offre de programmes comprend l'ensemble des services nationaux de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, s'ils ne respectent pas la numérotation logique définie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour la télévision numérique terrestre, doivent assurer une reprise de ces services en respectant l'ordre de cette numérotation. Dans ce cas, la numérotation doit commencer à partir d'un nombre entier suivant immédiatement un multiple de cent, sans préjudice de la reprise de ces services dans l'ensemble thématique auquel ils appartiennent* ». ⁴⁴¹

Cependant, l'alinéa 2 de l'article 34-4 a ensuite été modifié par la loi la loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016 et la loi n°2021-1382 du 25 octobre 2021. Désormais, les distributeurs peuvent « *en outre proposer au téléspectateur la possibilité d'opter, explicitement et de manière à tout instant réversible, pour une numérotation différente qui présente un caractère équitable, transparent, homogène et non discriminatoire et dont les modalités techniques et commerciales de mise à disposition du public présentent ce même caractère* ». Dans ce cas, ces distributeurs restent obligés d'« *assurer la reprise des services nationaux de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en respectant l'ordre de la numérotation logique, à partir d'un nombre entier suivant immédiatement un multiple de cent* ».

⁴⁴¹ D'après le rapporteur parlementaire, M. Christian KERT, le concept qui a été transposé dans l'alinéa deux de l'article 34-4 aurait pour but de concilier deux objectifs : « *permettre à l'offre audiovisuelle gratuite de référence de disposer d'une plus grande lisibilité, tout en préservant la liberté éditoriale des distributeurs et en évitant un traitement trop discriminatoire entre des chaînes de même thématique, qu'elles soient issues de la TNT gratuite ou issues du câble ou du satellite* » in Assemblée nationale, XIII^e législature, Session ordinaire de 2008-2009, *Compte rendu intégral, Troisième séance du jeudi 4 décembre 2008*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090089.asp>, consulté le 25 mars 2016).

En Thaïlande, la numération des chaînes n'est pas directement évoquée dans la loi BE. 2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision ni dans la loi BE. 2553 (2010) sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications (modifiée par la loi n°2 de 2017). C'est en effet à la CNRT de déterminer les mesures concernant la numérotation des chaînes de télévision. Il y a actuellement devant la juridiction administrative thaïlandaise un recours concernant le règlement de la CNRT sur les mesures de numérotation des services de télévision.

L'attribution du pouvoir réglementaire à l'autorité de régulation en France est donc très limitée alors que les législateurs thaïlandais ont attribué un très large champ de compétence réglementaire à la CNRT.

B : L'utilisation du pouvoir réglementaire par le Gouvernement dans le domaine des médias audiovisuels

Comme nous l'avons vu plus haut, le pouvoir réglementaire particulier des autorités de régulation en France et en Thaïlande laisse subsister le principe général que le pouvoir réglementaire appartient en principe au gouvernement. Ce paragraphe montre quel est le rôle du gouvernement dans les médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

En France, la loi du 30 septembre 1986 prévoit clairement que le pouvoir réglementaire est habilité à intervenir dans la fixation des dispositions juridiques concernant les médias audiovisuels. Ainsi, il peut intervenir :

- par un décret, comme dans le cas d'un cahier des charges qui définit les obligations de chacune des sociétés nationales de programme⁴⁴²
- par un décret en Conseil d'État, par exemple pour les modalités de la procédure de règlement de différends par le CSA⁴⁴³, pour les règles concernant la diffusion des événements d'importance majeure sur le Territoire français⁴⁴⁴, pour les principes généraux définissant les obligations applicables aux services audiovisuels diffusés par voie hertzienne terrestre⁴⁴⁵, etc.

⁴⁴² Article 48 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁴³ Article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁴⁴ Article 20-2 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁴⁵ Article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

- par un décret en Conseil d'État après avis du CSA, par exemple pour les obligations applicables à chaque catégorie de services de radio ou de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le CSA⁴⁴⁶.

L'exercice du pouvoir réglementaire du Gouvernement est placé sous le contrôle de légalité de la juridiction administrative. De nombreux contentieux administratifs des médias audiovisuels concernent l'utilisation de ce pouvoir.

Le juge vérifie d'une part si le Gouvernement dispose du pouvoir réglementaire sur le sujet litigieux et si son appréciation est bien conforme aux dispositions législatives.

Par exemple, citons la décision du Conseil d'État du 17 janvier 1990⁴⁴⁷ : les requérants avaient demandé au Conseil d'État d'annuler le décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 pris pour l'application de l'article 27-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant pour certains services de télévision le régime applicable à la publicité et au parrainage. Le moyen invoqué était que « *le gouvernement aurait fait preuve de carence dans l'exercice du pouvoir réglementaire et aurait commis une erreur manifeste d'appréciation sur les conséquences de l'usage des boissons alcoolisées et du tabac sur la santé publique* ». En effet, l'article 27 1° de la loi du 30 septembre 1986 attribue le pouvoir au gouvernement de fixer par un décret en Conseil d'État des principes généraux définissant les obligations concernant la publicité, le télé-achat et le parrainage. Le Conseil d'État s'est opposé au moyen du requérant : « *Considérant que le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux dispositions législatives ou réglementaires qui interdisent la publicité en faveur de certaines boissons alcoolisées et du tabac ; qu'il a pour objet, notamment dans le but de protéger la santé publique, de réglementer la diffusion des messages publicitaires en précisant la liste des produits et secteurs économiques qui ne peuvent diffuser de tels messages par le canal de la télévision et de limiter les possibilités du parrainage des émissions de façon à éviter que ce procédé soit utilisé à des fins publicitaires en faveur de certains produits ; qu'en prenant ces mesures, le gouvernement n'a pas fait preuve de carence dans l'exercice du pouvoir réglementaire qui lui a été conféré par l'article 27-I de la loi du 30 septembre 1986* ».

Le gouvernement est bien doté du pouvoir réglementaire pour établir des règles applicables aux services des médias audiovisuels, mais il n'est pas le seul. Il a été expliqué dans

⁴⁴⁶ Article 33 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁴⁷ CE. 17 janvier 1990, *M. Jean-François Y*, n° 85898, n°85913, n°86057, rec. Lebon 1990 ; voir Gazette du Palais 21 octobre 1990, N°294-296, Panorama p.6

le paragraphe précédent que le CSA est aussi doté de ce pouvoir. Il s'agit d'une autorité de régulation, dont le principe essentiel est l'indépendance.

Comme l'indique le Professeur Derieux, « *officiellement, la création d'une instance de régulation, telle que le CSA, avait pour objectif de couper les liens trop étroits (« cordon ombilical» !)*⁴⁴⁸ *qui unissaient, à travers le gouvernement notamment, les médias audiovisuels au pouvoir politique* ». ⁴⁴⁹

En Thaïlande, la loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision et la loi de 2010 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications sont des lois promulguées en se fondant sur l'article 47 de la Constitution de 2007.

Cet article de la Constitution de 2007 avait pour but essentiel d'établir une autorité indépendante du pouvoir politique pour réguler l'exploitation privée des services de médias et de télévision. Cette indépendance exigeait que l'influence du pouvoir politique ne puisse pas entraver l'exercice des missions de la CNRT. Lors de l'élaboration de ces lois, le pouvoir réglementaire a donc été attribué à la CNRT.

Cependant, les évolutions en Thaïlande depuis le coup d'État du 22 mai 2014 ont commencé à changer la donne.

Ainsi, comme nous l'avons évoqué, la nouvelle loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications (n°2) a prescrit que les missions de la CNRT devront désormais être coordonnées avec les politiques présentées au Parlement par le Cabinet des Ministres et avec les orientations du document « politique et plan nationaux de développement du numérique pour l'économie et la société », ce qui affectera sans doute l'indépendance du pouvoir réglementaire de la CNRT.⁴⁵⁰

En outre, le Conseil National pour la Paix et l'Ordre (CNPO, le groupe militaire qui a organisé le coup d'État) a publié des « annonces » qui ont un pouvoir contraignant et un statut

⁴⁴⁸ Voir aussi S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, *Op.cit.*, p.136 ; S. REGOURD, *Archéologie du service public audiovisuel : quel passé pour quel futur?* Les enjeux de l'information et de la communication, n.14/2, 2013, pp. 27-37, <https://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2013-2-page-27.htm>, consulté le 10 juillet 2019

⁴⁴⁹ E. DERIEUX, *Le Droit des Médias*, *op.cit.*, p.52

⁴⁵⁰ Voir L'article 27/1 et l'article 74 de la nouvelle loi de 2017 sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications n°2 prés citées.

particulier. Certaines concernent directement l'organisation de la CNRT ainsi que la gestion des services des médias audiovisuels.

Ainsi, bien que l'abrogation de la Constitution de 2007 ait été proclamée par l'annonce du CNPO n°11/2557 du 22 mai 2014, cette annonce ajoutait que les juridictions conservent le pouvoir de juger les affaires conformément à la loi et aux règles de la CNRT, et que les différentes autorités indépendantes selon la Constitution de 2007 restent en fonction.

D'autres annonces du CNPO concernent les médias audiovisuels, par exemple : L'annonce n°14/2557 du 22 mai 2014 sur l'interdiction de créer des conflits ou de s'opposer aux missions du CNPO; l'annonce n°15/2557 du 22 mai 2014 sur la suspension de la diffusion des stations de télévision par satellite, câblées et des stations numériques ainsi que des stations communales ; l'annonce n°79 /2557 du 9 juillet 2014 sur les conditions de diffusion des stations de radio ayant obtenu des autorisations provisoires de fonctionner ; l'annonce n°80/2557 du 9 juillet 2014 modifiant la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications ; l'annonce n°66/2557 du 14 juin 2014 sur la diffusion des programmes des stations de radio ayant obtenu l'autorisation provisoire de fonctionner ; L'annonce n°65/2557 du 14 juin 2014 sur la diffusion des programmes des stations de télévision hertzienne analogique et par satellite ; l'annonce du chef du CNPO n°8/2558 du 24 avril 2015 relative au remplacement d'un membre de la CNRT.

La valeur juridique de ces annonces a été précisée dans l'article 47 de la Constitution (provisoire) du Royaume de Thaïlande B.E. 2557 (2014).

D'après l'alinéa 1 de l'article 47 de la Constitution (provisoire) du Royaume de Thaïlande B.E. 2557 (2014), une annonce ou un ordre émis par le Conseil National pour la Paix et l'Ordre ou par son chef⁴⁵¹ au titre législatif, exécutif ou judiciaire, ainsi que tous les actes accomplis conformément à cette annonce ou cet ordre seront considérés comme étant légaux, conformes à la Constitution et définitifs. Cela vaut aussi pour toutes les annonces, ordres et actes publiés avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution provisoire de 2014. L'annonce ou l'ordre édictés avant la mise en vigueur de la Constitution provisoire de 2014 doit rester en vigueur jusqu'à sa modification ou abrogation par une loi, une règle, un règlement, une délibération du Conseil des ministres ou par un ordre, selon le cas.

⁴⁵¹ Durant la période allant du 22 mai 2014 jusqu'à la date de laquelle le Conseil des ministres prendra ses fonctions en vertu de la Constitution provisoire de 2014

L'article 44 de la Constitution provisoire de 2014 réserve aussi des pouvoirs spéciaux et étendus au Chef du Conseil National pour la Paix et l'Ordre. Il a le pouvoir d'ordonner, de suspendre ou de supprimer tout ordre législatif, exécutif ou judiciaire. L'ordre donné par lui ainsi que tout acte exécuté conformément à cet ordre doit être considéré comme étant légal, conforme à la Constitution et définitif. Le Chef du Conseil National pour la Paix et l'Ordre utilise ces pouvoirs lorsqu'il considère qu'il y a une nécessité pour le bénéfice de la réforme dans tous les domaines et pour celui du renforcement de l'unité publique et de l'harmonie, ou pour la prévention, la suspension ou la suppression de tout acte qui porterait atteinte à la paix et à l'ordre public, ou à la sécurité nationale, à la monarchie, à l'économie nationale ou à l'administration des affaires de l'Etat, que cet acte ait été accompli à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume.

Les annonces du Conseil National pour la Paix et l'Ordre n'ont donc pas un simple pouvoir réglementaire. De fait, le juge administratif ne peut contrôler la légalité de ces actes :

Dans sa décision du 3 août 2015⁴⁵², le juge administratif a rejeté la demande de *Watana MUANGSOOK* tendant à annuler l'annonce du CNPO n° 21/2557 du 23 mai 2014 qui a établi la liste des personnes ne pouvant pas quitter le Royaume de Thaïlande. Le nom du requérant figurait dans cette liste. D'après le tribunal administratif, vu l'article 47 de la Constitution provisoire de 2014, l'annonce du CNPO doit être considérée comme étant légale, conforme à la Constitution et définitive. Le recours contre l'annonce du CNPO est donc irrecevable.

Comme l'indique M. MANIT JUMPA, les annonces du Conseil qui a organisé le Coup d'Etat doivent être considérées comme ayant la valeur d'une loi et non la valeur d'un règlement. Le juge administratif n'a donc pas le pouvoir de contrôler la légalité de ces annonces.⁴⁵³

Outre le pouvoir réglementaire exercé pour le gouvernement et l'autorité de régulation évoqué dans les paragraphes ci-dessus, d'autres pouvoirs exercés par le CSA, devenu Arcom, et la CNRT sont aussi l'objet du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

Paragraphe 2 : les autres pouvoirs de l'autorité de régulation

⁴⁵² TA (TH) Central, 3 août 2015, *Watana MUANGSOOK c/ chef de la CNPO*, n° 1811/2558

⁴⁵³ M. JUMPA, *Cours du droit administratif*, Tome 3, *op.cit.*, p.361-362

En sus du pouvoir réglementaire, la CNRT et le CSA, devenu plus tard Arcom, disposent tous deux d'autres pouvoirs leur permettant d'exercer leurs fonctions de régulateurs : pouvoirs de recommandation, d'autorisation, de mise en demeure et de sanction. En outre, le CSA seul dispose des pouvoirs de nomination et de règlement des différends. Les actes pris en vertu de tous ces pouvoirs peuvent faire grief et donc devenir l'objet de recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

A : Pouvoir de recommandation

En France, comme la plupart des autorités de régulation, le CSA dispose du pouvoir de recommandation.

D'après le professeur Yves GAUDEMET, deux particularités caractérisent la régulation : *« la présence d'un « régulateur », c'est-à-dire d'un organisme qui, le plus souvent, prendra la forme d'une de ces autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes qui sont autant de démembrements de l'État et dont le nombre augmente tous les ans ; et l'utilisation d'une normative incertaine, efficace et contraignante en fait, mais étrangère aux formes ordinaires et classiques du droit. C'est la conjonction de ces deux caractéristiques formelles, présence d'un régulateur indépendant personnalisé ou non, utilisation du langage et formes du droit souple, qui signerait le droit de la régulation »*⁴⁵⁴.

Effectivement, toutes les autorités administratives indépendantes n'ont pas un pouvoir réglementaire. Pour celles qui en ont un, l'exercice qu'elles peuvent en faire est très limité. Les régulateurs français l'exercent principalement en adressant des recommandations ou des avis. Pour le CSA, la recommandation est un pouvoir prévu directement par le droit positif pour lui permettre d'assurer sa mission en tant qu'organe de régulation.⁴⁵⁵

Dans le cas où ces actes font grief, ils peuvent aussi faire l'objet d'un contentieux devant les tribunaux administratifs.⁴⁵⁶ Ce fut par exemple le cas, dans l'affaire Labbé et Gaudin⁴⁵⁷, de

⁴⁵⁴ Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, L.G.D.J., 24^e édition, 2022, p.474 ; E. DERIEUX, *Les Droits des médias*, Dalloz, Connaissance du droit, 4^eme édition, 2010, p. 48

⁴⁵⁵ L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p.202-207

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p.563-565 ; F. JULIEN-LAFERRIERE, *Pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour faire respecter le pluralisme*, AJDA 2003 p.745

⁴⁵⁷ CE. 20 mai 1985, *Labbé et Gaudin*, n°64146 ; F. JULIEN-LAFERRIERE, *op.cit.* p.745 ; S. REGOURD, *op.cit.*, p.145 - 146

la recommandation de la HACA selon laquelle « à la suite de chaque intervention du Premier ministre, les formations politiques de l'opposition, d'une part, et celles de la majorité, d'autre part, devraient disposer, à la même heure et dans les mêmes conditions que cette intervention, d'une émission d'un quart d'heure » (le Conseil d'État avait considéré que cette recommandation avait un caractère exécutoire). Autre exemple, dans le cas où la loi prévoit que le CSA a le pouvoir d'adresser des recommandations et que le CSA refuse d'en adresser, la personne ayant intérêt à agir peut engager contre ce refus un recours pour excès de pouvoir⁴⁵⁸.

La loi du 30 septembre 1986 dispose non seulement que le CSA peut établir des règles, mais aussi qu'il peut adresser des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention concernant la production, la programmation et la diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales.⁴⁵⁹ Le CSA peut aussi adresser des recommandations au Gouvernement pour le développement de la concurrence dans les activités de radio et de télévision.⁴⁶⁰

En Thaïlande, depuis la création de la CNRT, celle-ci dispose d'autres pouvoirs qui ne relèvent pas de son pouvoir réglementaire. Par exemple, il s'agit du pouvoir d'adresser des conseils aux opérateurs des médias audiovisuels et des télécommunications pour l'exploitation de ces services.

Selon la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010), la Commission de la Radio-Télédiffusion détient aussi le pouvoir de surveiller et de conseiller les entreprises de la radiodiffusion sonore, de la télédiffusion et des services de télécommunications.⁴⁶¹

Il faut noter que les domaines pour lesquels le CSA dispose du pouvoir d'adresser des recommandations aux opérateurs français ne sont pas les mêmes que ceux pour lesquels la loi impose à la CNRT d'intervenir pour adresser des recommandations. Par exemple, lors des campagnes électorales, le CSA adresse des recommandations aux services de médias audiovisuels. En Thaïlande, la CNRT veille seulement à ce que les services de médias

⁴⁵⁸ Mme Laurence CALANDRI l'appelle « le recours en annulation contre le refus de réguler » dans L. CALANDRI, *op.cit.*, p. 570 ; Voir CE, 18 décembre 2002, *Association Promouvoir*, AJDA 2003, n°14, p.745, note F. JULIEN-LAFERRIERE, cité dans L. CALANDRI, *op.cit.*, p. 249 et p.570

⁴⁵⁹ Article 16 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁶⁰ Article 17 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁶¹ N°16 de l'Article 27 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010)

audiovisuels n'enfreignent pas la loi électorale.⁴⁶² C'est en effet la Commission Électorale qui est chargée de surveiller les apparitions des membres des partis politiques dans les médias audiovisuels⁴⁶³.

Ainsi, les actes de régulation du CSA sont essentiellement des recommandations. Alors qu'en Thaïlande, il s'agit surtout de règlements.

B : Pouvoir d'autorisation

En France et en Thaïlande, l'autorité de régulation a le pouvoir important d'autoriser à entreprendre des services des médias audiovisuels.

En Thaïlande, comme nous l'avons vu, la CNRT est à la fois l'autorité de gestion des fréquences et l'autorité de régulation de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications. A ce titre, elle dispose d'une part du pouvoir d'accorder une autorisation d'utiliser des fréquences, et d'autre part d'accorder une autorisation d'entreprendre des services. Ainsi, dans le cas de services utilisant des fréquences, tels que les services de télévision hertzienne terrestre, ceux-ci doivent obtenir les deux sortes d'autorisation : une autorisation pour utiliser les fréquences, et une autre pour entreprendre les services. Dans le cas des services n'utilisant pas de fréquences, ils auront seulement besoin de l'autorisation d'entreprendre.⁴⁶⁴

Il y a 4 types d'autorisation pour entreprendre les services de médias audiovisuels : (1) l'autorisation aux réseaux de services de radio et de télévision (*Network license*), (2)

⁴⁶² Thairath, *La CNRT surveille les radios communales et les médias câblés durant l'élection. Actuellement sans trouble*, Thairath.co.th [en ligne], 21 juin 2011, disponible sur <http://www.thairath.co.th/content/180627>, consulté le 1 juillet 2016.

⁴⁶³ Selon l'article 7 (3) du règlement de la Commission Electorale sur la campagne électorale, les directives et les interdictions concernant l'élection des députés de la Chambre des représentants et les actions des partis politiques, des candidats et des électeurs B.E. 2550 (2007), il est interdit aux partis politiques, aux candidats et aux électeurs « d'être invité dans les programmes de télévision ou de radio dès la publication du décret royal appelant à l'élection de députés à la Chambre des représentants, et jusqu'au jour de l'élection, sauf dans le cas prévu dans l'article 20 du règlement de la Commission Électorale sur les règles de la procédure de l'État pour soutenir l'élection des députés à la Chambre des représentants B.E. 2550 (2007) ». En effet, l'article 20 de ce règlement B.E. 2550 (2007) prévoit qu'« Aux fins de l'éducation du public et de la promotion de sa participation à la décision politique, et de l'incitation à davantage aller exercer son droit de vote, les stations peuvent inviter tous les partis politiques à venir discuter de leurs vues ou politiques, ou peuvent organiser des programmes où les partis répondront à des questions ou feront des commentaires. Cependant, les stations doivent assurer une égalité de traitement à chaque parti politique ».

⁴⁶⁴ K. KIJBANJAI, « BROADCASTING LICENSE FRAMEWORK AND ADMINISTRATION IN CONJUNCTION WITH COMPLIANCE IN THAILAND », in Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, *NBTC journal 2018*, Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, Vol.2 Issue 2 December 2018, pp. 215 -234, p.221

l'autorisation pour des services de radio et de télévision (*Service license*) 3) l'autorisation pour des fournisseurs de facilité (*Facility license*), (4) l'autorisation des services d'application (*Application license*).⁴⁶⁵

En ce qui concerne les autorisations pour des services de radio et de télévision utilisant des fréquences hertziennes terrestres, la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) a prévu trois catégories de licences⁴⁶⁶ : licence pour les opérateurs de services publics, licence pour les opérateurs de services communaux, licence pour les exploitants d'entreprises commerciales.

Les procédures d'attribution des autorisations aux entreprises de services audiovisuels du secteur privé sont différentes en droit français et en droit thaïlandais

En droit français, Selon l'article 29 et l'article 29-1 de la loi du 30 septembre 1986, applicables aux services de radio, et selon l'article 30 et l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, applicables aux services de télévision, la procédure d'autorisation préalable passe d'abord par un appel à candidatures.

Dans le cas où les nouvelles autorisations seraient susceptibles de modifier de façon importante le marché concerné, le CSA, devenu Arcom, doit procéder à une consultation publique avant de lancer la procédure d'autorisation⁴⁶⁷. L'assignation des fréquences hertziennes doit être suivie par la passation d'une convention entre le CSA et l'opérateur privé.⁴⁶⁸

En Thaïlande, en ce qui concerne les services de radio et de télévision du secteur privé, la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) a prévu d'une part une licence d'opérateur de services communaux et d'autre part une licence d'exploitant d'entreprises commerciales. Ce qui permet de les distinguer est la possibilité d'avoir des ressources publicitaires.

Actuellement, il y a seulement des licences d'exploitant d'entreprise commerciale pour les services de télévision utilisant les fréquences radioélectriques qui ont été accordées par la

⁴⁶⁵ Voir K. KIJBANJAI, *Ibid.*

⁴⁶⁶ Article 10 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision de 2008

⁴⁶⁷ Article 31 de la loi du 30 septembre 1986

⁴⁶⁸ Article 28 de la loi du 30 septembre 1986

CNRT par la procédure de mise aux enchères, conformément à la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E 2551 (2008).⁴⁶⁹

En France, la durée de l'autorisation est de 10 ans pour la télévision et de 5 ans pour la radio⁴⁷⁰. Cependant, ces durées sont devenues obsolètes. La logique de « reconduction automatique »⁴⁷¹ pour deux nouvelles périodes de 5 ans à partir de la loi de 1994 s'est « in fine », traduite par une pérennité « *sine die* » des autorisations. Le passage à la télévision numérique terrestre en multipliant le nombre de chaînes a renforcé cette logique de pérennité. En droit thaïlandais, la durée de l'autorisation est maximum 15 ans pour les services de télévision et 7 ans pour les services de radio⁴⁷².

Cette procédure de reconduction n'est pas prévue dans la loi thaïlandaise.

En ce qui concerne les secteurs publics, en Thaïlande, les opérateurs de ce secteur sont soumis au régime d'autorisation préalable car ils doivent obtenir de la CNRT la licence d'exercer des services publics. La procédure d'attribution de cette licence est régie par un règlement de la CNRT.

En France, contrairement à ce qu'il fait pour les opérateurs du secteur privé, le CSA n'a pas à accorder d'autorisations aux opérateurs du secteur public, car ceux-ci bénéficient d'un droit d'utilisation de fréquences hertziennes prévu directement par la loi. En effet, selon l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986, « *les sociétés nationales de programme et le groupement d'intérêt économique européen dénommé Arte sont titulaires du droit d'usage des ressources radioélectriques assignées pour la diffusion de leurs programmes par voie hertzienne terrestre* ». Pour la chaîne Parlementaire, « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel accorde en priorité le droit d'usage de la ressource radioélectrique nécessaire à la diffusion de ses programmes en mode numérique* ».

⁴⁶⁹ Voir le règlement de la CNRT du 2 août 2013 sur les principes, les procédures et les conditions de mise aux enchères pour les télévisions numériques de catégories commerciales de niveau national BE. 2556

⁴⁷⁰ Article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986

⁴⁷¹ L'autorisation peut ne pas être reconduite telle prévu dans article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986 si les cas suivants se présentent : l'État modifie la destination de la ou des fréquences considérées ; une sanction, une astreinte liquidée ou une condamnation est de nature à justifier que cette autorisation ne soit pas reconduite hors appel à candidatures ; la reconduction de l'autorisation hors appel à candidatures est de nature à porter atteinte à l'impératif de pluralisme sur le plan national ou sur le plan régional et local ; la situation financière du titulaire ne lui permet pas de poursuivre l'exploitation dans des conditions satisfaisantes ; le service ne remplit plus les critères propres à la catégorie pour laquelle il est autorisé.

⁴⁷² Article 18 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008)

C : Pouvoirs permettant d'assurer l'application de la loi et des règlements : pouvoir de mise en demeure et pouvoir de sanction

En France et en Thaïlande, la mise en demeure intervient dans le cas où les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires ne respectent pas les obligations imposées par les textes législatifs et réglementaires.

L'article 48-1 de la loi du 30 septembre 1986 attribue au CSA un pouvoir de mise en demeure des opérateurs du secteur public, et l'article 42 de la même loi lui attribue ce pouvoir envers les opérateurs du secteur privé.

Certaines organisations, comme les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au CSA d'engager la procédure de mise en demeure.⁴⁷³

Dans certain cas, le CSA peut ne pas procéder à une mise en demeure. Comme dans le cas d'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* », le CSA peut retirer l'autorisation sans mise en demeure préalable.⁴⁷⁴

En Thaïlande, même principe qu'en France, si les services des médias audiovisuels ne respectent pas leurs obligations selon les textes législatifs et les règlements de la CNRT, la CNRT doit alors en principe les sanctionner. Cependant, dans les cas réservés par l'article 62 de la loi sur les opérations des affaires de Radio-Télédiffusion et de Télécommunications B.E 2551 (2008), la Commission peut leur adresser un avertissement sans les punir d'une amende administrative. Ces cas sont les suivants : (1) il s'agit d'une infraction passible d'une sanction administrative de premier niveau ; (2) il ne s'agit pas d'un délit continu ; (3) il s'agit d'une première infraction qui n'est pas un acte volontaire ; et (4) aucun dommage encouru.

⁴⁷³ Article 42 paragraphe 3 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁷⁴ Article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986

Outre le pouvoir de mise en demeure, les autorités de régulation en France et en Thaïlande disposent d'un pouvoir de sanction. L'exercice de ce pouvoir peut être soumis au contrôle de légalité par le juge administratif.

Ce pouvoir permet aux autorités de régulation d'infliger des sanctions diverses aux opérateurs privés et publics manquant à leurs obligations. Ces sanctions peuvent être pécuniaires (amendes) ou non-pécuniaires (suspension d'une partie du programme, retrait d'autorisation, insertion d'un communiqué...)

Nous allons maintenant étudier une par une les sanctions qu'en France et en Thaïlande l'autorité de régulation peut infliger aux opérateurs qui manquent à leurs obligations.

a. Sanction pécuniaire

En France et en Thaïlande, le CSA et la CNRT peuvent infliger une sanction pécuniaire⁴⁷⁵. Cependant, il y a une différence dans la méthode de calcul dans ces deux pays.

En France, les services des médias audiovisuels, que ce soit du secteur privé⁴⁷⁶ ou du secteur public⁴⁷⁷, peuvent se voir infliger une sanction pécuniaire. Le CSA dispose d'un tel pouvoir après une mise en demeure non respectée⁴⁷⁸.

Le montant se calcule en fonction du chiffre d'affaires hors taxes, réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois. Fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et en rapport avec les avantages tirés du manquement, le montant de cette sanction ne peut excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes. Dans le cas d'une nouvelle violation de la même obligation, le seuil maximum est porté à 5 %. Et si un « *manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant de la sanction pécuniaire ne peut excéder celui prévu pour l'amende pénale* ». ⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ N.3° de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA dispose d'« *une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme* ».

⁴⁷⁶ Article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986

⁴⁷⁷ Article 48-2 de la loi du 30 septembre 1986

⁴⁷⁸ Cela peut être aussi appliqué dans le cas de non-respect du pouvoir du CSA d'ordonner l'insertion d'un communiqué conformément à l'article 42-4 et à l'article 48-3 de la loi du 30 septembre 1986 (voir plus loin) et aussi dans le cas de non-respect du pouvoir du CSA en matière de règlement des différends dans le délai fixé en application de l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986.

⁴⁷⁹ Article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986

En Thaïlande, la CNRT dispose aussi du pouvoir de sanction pécuniaire, prévu d'une part par la loi sur les opérations des affaires de Radio-Télédiffusion et de la Télécommunications BE. 2551 (2008) et d'autre part par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010).

Comme nous l'avons vu, la CNRT est composée de la (Sous -) Commission des Télécommunications et de la (Sous-) Commission de la Radio-Télédiffusion ; cette dernière est en principe l'organe qui peut exercer le pouvoir de sanction pécuniaire à l'égard des services des médias audiovisuels. À la différence de la France qui calcule le montant de la sanction en fonction du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois, en Thaïlande, la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) prévoit trois niveaux⁴⁸⁰ de montant des sanctions pécuniaires : cette loi détaille les catégories d'infraction qui correspondent à chaque niveau de montant de sanction pécuniaire.

Le premier niveau de sanction administrative est une amende ne dépassant pas 50 000 bahts. Les sanctions du premier niveau s'appliquent lorsque : le titulaire de licence ou quiconque contrevient ou omet de se conformer aux règles fixées par la Commission de la Radio-Télédiffusion concernant la déclaration de sa situation financière (article 58 (1)) ; le propriétaire d'un réseau contrevient à l'obligation de soumettre à la Commission une copie de son contrat dans les dix jours à compter de la date de signature de celui-ci (article 58 (2)) ; le propriétaire d'un réseau omet de corriger son contrat lorsque la Commission a constaté que celui-ci n'est pas conforme et lui a demandé de le corriger (article 58 (3)) ; le propriétaire d'un réseau omet de communiquer à l'exploitant les informations correctes nécessaires pour l'utilisation ou la connexion au réseau (article 58 (2)) ; Le propriétaire d'un réseau omet de signaler à l'exploitant qu'il y a un changement dans le réseau qui affecte l'utilisation ou la connexion (article 58 (2)).

Le deuxième niveau de la sanction administrative est une amende à partir de 50 000 bahts, mais ne dépassant pas 500 000 bahts. Elle s'applique : dans le cas où le titulaire d'autorisation a voulu modifier son plan de programme approuvé par la Commission mais ne l'a pas signalé à la Commission pour examen avant la mise en œuvre de cette modification (article 59(1)) ; lorsque le titulaire n'a pas coopéré pour diffuser un programme demandé par le gouvernement

⁴⁸⁰ L'article 57 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E 2551 (2008)

ou par un organisme gouvernemental compétent en cas de danger ou d'urgence ou d'autres événements annoncés par la Commission qui nécessitent une information ou un avertissement du public (article 59(1)) ; lorsque le titulaire n'a pas enregistré un programme qui est rediffusé et qui peut être utilisé pour un examen officiel (article 59(1)) ; lorsque le titulaire n'a pas organisé le plan de programme correspondant aux objectifs de l'entreprise agréée conformément aux règles établies pour chaque type de licence par la Commission (article 59(2)) ; lorsque le titulaire n'a pas suivi les mesures prescrites par la Commission dans le but de protéger le droit des personnes handicapées à connaître ou à recevoir des programmes de la radiodiffusion et de la télévision (article 59(2)) ; lorsque le propriétaire d'un réseau n'a pas divulgué selon la méthode prescrite par la Commission le contrat d'utilisation ou de connexion au réseau et le tarif d'utilisation ou de connexion au réseau (article 59(2)) ; dans le cas où le titulaire n'a pas exercé son activité conformément au plan-programme approuvé par la Commission (article 59(3)) ; lorsque le titulaire a enfreint l'interdiction de diffuser un programme contenant des éléments de nature à dénigrer l'administration, ou mettant en cause le système démocratique avec le Roi comme chef de l'État, ou affectant la stabilité de l'Etat, l'ordre moral et public, ou étant de nature obscène ou malsaine, ou portant atteinte à la santé mentale ou physique du public d'une manière grave (article 59(3)).

Le troisième niveau de la sanction administrative est une amende à partir de 500 000 bahts, mais ne dépassant pas 5 000 000 de Baht (article 60). Elle s'applique dans les cas où : le propriétaire d'un réseau fait des actes qui rendent impossible l'utilisation du réseau ou la connexion à celui-ci ; un organisme gouvernemental, une entreprise d'État, ou d'autres autorités gouvernementales qui possèdent un terrain, une construction, un pylône, ou une structure naturelle idéalement utilisables pour la transmission, la réception ou la diffusion de signaux sonores ou d'images, et qui refuse d'autoriser un titulaire de licence ou un propriétaire de réseaux à y installer du matériel ou de l'équipement alors qu'il a déjà donné son autorisation à d'autres ; dans le cas où les opérateurs privés ne s'acquittent pas de la redevance annuelle au Fonds⁴⁸¹ due selon les règlements de la Commission ; dans le cas où les opérateurs privés enfreignent les règles imposées par la Commission concernant les revenus de la publicité, l'abonnement au service par souscription ou par d'autres moyens ; dans le cas des manquements à la règle de la diffusion de certains programmes dans un horaire d'antenne déterminé aux fins

⁴⁸¹ Le Fonds sur la recherche et le développement, de la radiodiffusion et des télécommunications pour l'intérêt public selon l'article 52 – 55 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010)

de la protection de l'enfance et de l'adolescence ; dans le cas où le propriétaire du réseau refuse de consentir à ce que l'exploitant utilise ou se connecte à son réseau conformément aux règles et modalités prescrites par la Commission ; dans le cas du refus de se soumettre à la décision définitive que la Commission a rendue sur un refus d'autorisation d'utiliser ou de se connecter au réseau, ou sur un désaccord intervenu dans des négociations sur l'exécution d'un contrat d'utilisation du réseau ou de connexion à celui-ci.

En dehors de ces trois niveaux de sanction, dans le cas où la Commission de la Radio-Télédiffusion inflige aux services de médias audiovisuels des sanctions pécuniaires, et s'il s'agit d'une infraction en continuité, la Commission doit alors les sanctionner par une amende journalière supplémentaire⁴⁸² jusqu'à ce que les actes des services de médias audiovisuels soient conformes à leurs obligations.

La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) prévoit d'autre cas où la Commission de la Radio-Télédiffusion peut infliger des sanctions pécuniaires aux services de médias audiovisuels. En effet, lorsque la Commission de la Radio-Télédiffusion a considéré que des actes commis par des services de radiodiffusion, de télévision et de télécommunications constituent des traitements injustes pour les consommateurs utilisant leur réseau, ou de la publicité rapportant un profit indu, ou des causes de dommages par n'importe quel moyen, si ces services ne cessent de commettre de tels actes, la Commission peut leur imposer une amende administrative ne dépassant pas 5 000 000 de bahts, éventuellement assortie d'une amende ne dépassant pas 100 000 bahts par jour durant le temps où sa décision n'est pas respectée.

b. La suspension d'une partie du programme

La suspension d'une partie du programme peut être infligée par l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle en France comme en Thaïlande.

⁴⁸² Article 61 de la loi du 30 septembre 1986 : Pour les sanctions pécuniaires de premier niveau, l'amende journalière supplémentaire n'excède pas 5,000 Baths par jour. Pour les sanctions pécuniaires de deuxième niveau, l'amende journalière supplémentaire n'excède pas 20,000 Baths par jour. Pour les sanctions pécuniaires de troisième niveau, l'amende journalière supplémentaire n'excède pas 50,000 Baths par jour.

En France, les opérateurs du secteur public⁴⁸³ et les opérateurs du secteur privé⁴⁸⁴ peuvent être sanctionnés par la suspension d'une partie de leur programme pour un mois au plus s'ils ne se conforment pas aux mises en demeure qui leur ont été adressées.⁴⁸⁵ Cependant, ces sanctions sont, pour l'essentiel, non usitées. Elles restent dépourvues de réelle effectivité.

En Thaïlande, dans le cas de la diffusion d'un programme contenant des éléments de nature à dénigrer l'administration, ou mettant en cause le système démocratique avec le Roi comme chef de l'État, ou affectant la stabilité de l'Etat, l'ordre moral et public, ou étant de nature obscène ou malsaine, ou portant atteinte à la santé mentale ou physique du public d'une manière grave, la Commission de la Radio-Télédiffusion peut ordonner la suspension de la diffusion de ce programme.⁴⁸⁶

c. Le retrait de l'autorisation

Le retrait de l'autorisation est une sanction que peuvent infliger le CSA et la CNRT.

En France, comme prévu dans l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA dispose d'un pouvoir de retrait de l'autorisation ou de résiliation unilatérale de la convention.⁴⁸⁷ Cependant, cela ne s'applique pas aux opérateurs du secteur public car ils ne sont pas soumis au régime d'autorisation préalable.

Pour les opérateurs du secteur privé, d'après l'article 42-3, le retrait de l'autorisation peut être effectué sans mise en demeure préalable par le CSA « *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* ». Mais, comme pour les sanctions précédentes, le retrait reste dépourvu de mise en application, sauf dans l'hypothèse où un opérateur cesserait d'émettre.

⁴⁸³ Article 48-2 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁸⁴ Article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁸⁵ Selon 1° de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA peut prononcer « *la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme, ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus* ».

⁴⁸⁶ Article 37 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁸⁷ Selon 4° de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA peut prononcer « *le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention* ».

En Thaïlande, la Commission de la Radio-Télédiffusion dispose du pouvoir de suspendre la licence⁴⁸⁸ ou, dans les cas plus graves, de retirer la licence. L'article 64 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008) énumère les différents cas dans lesquels la Commission peut ordonner ces sanctions : le titulaire ne se conforme pas à l'ordonnance de la Commission concernant la répartition des parts au sein du capital d'entreprises de la même catégorie, ou le droit de participation au capital dans d'autres médias (article 64 (1)) ; le titulaire ne se conforme pas à l'ordre de la commission d'agir ou d'omettre d'agir afin d'éviter la répétition de la violation ou de l'infraction déjà sanctionnée par une peine pécuniaire (article 64 (1)) ; le titulaire a diffusé un programme contenant des éléments de nature à dénigrer l'administration, ou mettant en cause le système démocratique avec le Roi comme chef de l'État, ou affectant la stabilité de l'Etat, l'ordre moral et public, ou étant de nature obscène ou malsaine, ou portant atteinte à la santé mentale ou physique du public d'une manière grave (article 64 (2)) ; le titulaire de licence enfreint la loi ou des règlements ou des injonctions légales, ou cause un dommage grave (article 64 (3)) ; le titulaire de licence commet une infraction passible d'une sanction pénale en vertu de la loi (article 64 (4)) ; le titulaire de licence est jugé pour avoir commis une infraction de diffusion en violation d'un droit d'auteur en vertu de la loi sur les droits d'auteur (article 64 (5)) ; le titulaire de licence exploite une entreprise qui ne respecte pas la proportion de capital ou des droits de vote de l'entreprise qui doit être attribuée aux thaïlandais (article 64 (6)).

Cependant, pour pouvoir retirer l'autorisation, il faut d'abord que l'autorité de régulation accorde la possibilité au titulaire de se justifier. Par exemple, dans l'ordonnance du tribunal administratif central du 16 juillet 2015⁴⁸⁹, le juge administratif thaïlandais a ordonné le sursis à exécution d'une décision de la CNRT retirant la licence d'exploitation de services de télévision par satellite de la société « *Peace TV* », car la CNRT n'avait pas laissé la possibilité à « *Peace TV* » de présenter les faits et les preuves en sa faveur dans un délai de 15 jours après avoir reçu la notification de cette décision, conformément au règlement de la CNRT du 25 janvier 2013 sur les principes et les procédures de rassemblement des faits relatifs aux actes passibles de sanctions administratives dans les services de radiodiffusion et de télévision.

⁴⁸⁸ La suspension ne peut dépasser 30 jours pour chaque suspension (dernier alinéa de l'article 64 de la loi sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision B.E. 2551 (2008))

⁴⁸⁹ TA (TH) Central. Ord. 16 juillet 2015, *Peace TV et autres c/ CNRT et autres*, req. n°1163/2558.

d. La réduction de la durée de l'autorisation

En droit français, sans aller jusqu'au retrait de l'autorisation, le CSA peut prononcer « *la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année* »⁴⁹⁰.

Cette sanction n'est pas prévue dans le droit thaïlandais.

e. Insertion d'un communiqué

En France, selon l'article 42-4 (pour les opérateurs du secteur privé) et l'article 48-3 (pour les opérateurs du secteur public) de la loi du 30 septembre 1986, le CSA dispose du pouvoir d'imposer l'insertion d'un communiqué dans les programmes aux éditeurs de services de communication audiovisuelle qui manquent à leurs obligations. Le refus est passible d'une sanction pécuniaire.

Contrairement au droit français, le droit thaïlandais ne prévoit pas ce pouvoir. La CNRT n'en dispose donc pas.

D : Pouvoirs particuliers à la France : pouvoir de nomination, pouvoir de règlement des différends

Bien que le CSA n'accorde pas d'autorisation au secteur public, cette autorité a tout de même un pouvoir important qui concerne directement l'exploitation des services des médias audiovisuels du secteur public. Il s'agit du pouvoir de nomination.

En France, pour le secteur public, l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 attribue au CSA le pouvoir de nommer, à la majorité des membres qui le composent, les présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société chargée de la communication audiovisuelle extérieure de la France⁴⁹¹

⁴⁹⁰ N. 2° de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée

⁴⁹¹ Avant 2009, le CSA disposait du pouvoir de nommer les présidents des sociétés France Télévisions et Radio France, et de la société chargée de la communication audiovisuelle extérieure de la France. La loi organique n°2009-257 du 5 mars 2009 avait modifié l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 et avait transféré ce pouvoir au Président de la République. Ce dernier avait le pouvoir de nommer ces présidents « *après avis conforme du*

Cette disposition est une spécificité du droit français. En droit thaïlandais la CNRT n'intervient pas dans la nomination des dirigeants de services audiovisuels du secteur public.

En France, le CSA dispose d'un autre pouvoir spécial au droit français. Il s'agit du pouvoir de règlement des différends⁴⁹². Selon l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986, il s'agit de « *tout différend relatif à la distribution d'un service de radio, de télévision ou de médias audiovisuels à la demande, y compris aux conditions techniques et financières de mise à disposition du public de ce service* ». Le CSA peut être saisi par : un éditeur ou un distributeur de services, par un ou des exploitants de système d'accès sous condition (article 95), par un prestataire auquel ces personnes recourent.

Etant donné que ce pouvoir permet au CSA de statuer sur un litige, le principe du contradictoire doit alors être respecté.⁴⁹³ La décision du CSA en application de l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986 est susceptible de recours de plein contentieux devant la juridiction administrative (ex : CE. 9 juillet 2010, Société Canal+ distribution, n°335336).

En Thaïlande, la CNRT ne dispose pas d'un pouvoir de règlement des différends en matière de communication audiovisuelle. Il n'y a donc actuellement pas de contentieux administratif le concernant en Thaïlande.

Conseil supérieur de l'audiovisuel et après avis des commissions parlementaires compétentes ». En 2013, le CSA a retrouvé ce pouvoir avec la mise en vigueur de la loi du 15 novembre 2013 qui a modifié à nouveau l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 en réattribuant le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme ; Voir aussi un article du Ministère de la Culture et de la Communication, *Les modifications législatives apportées par la loi du 15 novembre 2013*, www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Audiovisuel/Dossiers-thematiques/Les-modifications-legislatives-apportees-par-la-loi-du-15-novembre-2013, publié le 05/02/2014, consulté le 08 juin 2014.

⁴⁹² L'article 50 de la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; attribuaient déjà au CSA dans l'article 30-5 de cette loi un pouvoir de règlement des différends. D'après cette disposition, les services des médias audiovisuels peuvent saisir le CSA « *de tout litige portant sur les conditions techniques et financières relatives à la mise à disposition auprès du public de services de communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre en mode numérique* ». (Voir E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 189). La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a renforcé ce pouvoir du CSA dans l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986.

⁴⁹³ E. CHEVRIER, *Règlement des différends par le CSA*, Dalloz actualité, 5 septembre 2006

CHAPITRE 2 : LES DIFFERENTS SECTEURS DES SERVICES DE MEDIAS AUDIOVISUELS

Les médias audiovisuels sont des moyens de communications de masse. Ils permettent d'envoyer des informations à un large public. Les médias audiovisuels peuvent être diffusés suivant plusieurs méthodes, que ce soit par fréquences hertziennes terrestres, par câble, par satellites et même par réseaux internet. Les services des médias audiovisuels comprennent donc d'une part ceux qui utilisent des fréquences hertziennes terrestres et d'autre part ceux qui ne les utilisent pas.

En France, de même qu'en Thaïlande, les services des médias audiovisuels ont commencé par utiliser des fréquences hertziennes terrestres. En conséquence, ils ont eu des liens étroits avec le secteur public car avant la fin du monopole public seul le secteur public détenait officiellement le droit d'utiliser les fréquences hertziennes terrestres.⁴⁹⁴ Une des raisons qui permettait au secteur public de justifier son exclusivité était le service public.⁴⁹⁵ Après la fin du monopole, les entreprises du secteur privé ont pu aussi être titulaires du droit d'exploiter des services de communication audiovisuelle. La notion de service public reste un noyau essentiel de cette dernière.⁴⁹⁶ Selon le professeur Emmanuel DERIEUX et Agnès GRANCHET, la notion de service public « sert à justifier des obligations multiples et distinctes, sinon disparates, imposées, à des degrés différents cependant au secteur public comme au secteur privé de l'audiovisuel ». ⁴⁹⁷

Ainsi, le respect des missions de service public reste obligatoire pour les entreprises de communication audiovisuelle du secteur public : elles doivent fournir des services répondant à l'intérêt général pour informer, cultiver et distraire le public.⁴⁹⁸ Les missions de service public pour les entreprises de médias audiovisuels du secteur public sont exprimées dans les obligations de programmation.⁴⁹⁹ Ainsi, ces entreprises ne doivent pas avoir pour seule vocation

⁴⁹⁴ Voir chapitre 1 de la partie 1.

⁴⁹⁵ D'après le professeur Emmanuel DERIEUX et Mme Agnès GRANCHET « Dans le passé, elle a constitué le moyen ou la justification d'interventions plus directes des pouvoirs publics sur la communication audiovisuelle et notamment l'information ». E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010, p.181.

⁴⁹⁶ Voir S. REGOURD, « La dualité public/privé et le droit de la communication audiovisuelle », RFDA, 1987, p. 356

⁴⁹⁷ E. DERIEUX, *Op.cit.*, p.181.

⁴⁹⁸ E. DERIEUX, *Ibid.*, p.182-183.

⁴⁹⁹ Voir S. REGOURD, *Vers la fin de la télévision publique ? Traité de savoir-vivre du service public audiovisuel*, Ed. de l'Attribut, p.144.

de réaliser des bénéfices commerciaux. Il en résulte des restrictions de programmation de publicité et des obligations de programmes répondant à l'intérêt général.

Pour les entreprises du secteur privé, certaines obligations de programmation, certes moins sévères que celles des entreprises du secteur public, restent applicables. Ainsi, les entreprises du secteur privé doivent respecter certains quotas de programmation analogues à ceux des programmes de services publics (informations, œuvres audiovisuelles nationales,...) et des restrictions en matière publicitaire.

La différence de vocation entre les services de communication audiovisuelle du secteur public et ceux du secteur privé entraîne des différences de méthode d'attribution des autorisations d'utiliser des fréquences hertziennes terrestres. En France et en Thaïlande, se manifestent des similitudes et des différences entre les méthodes d'attribution des autorisations d'exploiter des services de communication audiovisuelle. Cela entraîne des différences entre les contentieux administratifs des deux pays.

Ainsi, pour pouvoir comparer les contentieux administratifs des deux pays en ce domaine, la première section étudiera les différents services respectivement fournis par le secteur public et par le secteur privé. Ensuite, l'attribution des fréquences hertziennes terrestres à ces secteurs sera étudiée dans la section deux.

Section 1 : Les services de médias audiovisuels fournis par le secteur public et par le secteur privé

Comme indiqué plus haut, les services de communication audiovisuelle peuvent être partagés en deux grands groupes : ceux n'utilisant pas des fréquences hertziennes terrestres et ceux utilisant ces fréquences. Les réglementations sont différentes en France et en Thaïlande. Ainsi, le paragraphe un se concentrera sur l'étude des services n'utilisant pas des fréquences hertziennes terrestres. Ensuite, le paragraphe deux sera consacré aux services utilisant ce type de fréquences.

Paragraphe 1 : Les services n'utilisant pas de fréquences hertziennes terrestres.

En droit français comme en droit thaïlandais, en dehors des services qui doivent utiliser des fréquences assignées par l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle, tels que les télévisions ou les radios hertziennes terrestres, il y a d'autres services de communication audiovisuelle qui n'utilisent pas les fréquences devant être attribuées par le CSA ou la CNRT. Ce sont les télévisions par satellites⁵⁰⁰, les télévisions câblées, ou les ADSL.⁵⁰¹

En France, la loi du 30 septembre 1986 utilise la notion de « *services de communication audiovisuelle distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel* »⁵⁰².

En Thaïlande, l'article 4 de la loi de 2008 sur l'exploitation des services de radiodiffusion et de télévision utilise la notion de « *services de radio et services de télévision qui n'utilisent pas les fréquences* »⁵⁰³.

En France et en Thaïlande, le régime des services qui n'utilisent pas les fréquences assignées par l'autorité de régulation n'est cependant pas identique : en Thaïlande, l'exploitation de cette catégorie de services nécessite une autorisation par l'autorité de régulation, alors qu'en France, la procédure appliquée est celle de la convention ou celle de la déclaration auprès de cette autorité.

⁵⁰⁰ La particularité des services par satellites est qu'il y a d'une part des services qui n'utilisent pas les fréquences gérées par CSA et d'autre part des services qui utilisent les fréquences gérées par le CSA. Dans le dernier cas, l'exploitation nécessite une autorisation du CSA. Voir D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 2015, paragraphes 111-114. En effet, « *l'usage des fréquences assignées à la radiodiffusion par satellite est autorisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel* » selon les conditions prévues dans l'article 30-6 de la loi du 30 septembre 1986.

⁵⁰¹ Site web CSA, « *Les chaînes en dehors de la TNT* », <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-en-dehors-de-la-TNT>, Consulté le 23 septembre 2018 ; Site web CSA, « *Comment regarder la télévision* », www.csa.fr/Informer/Comment-recevoir-la-television-et-la-radio/Comment-regarder-la-television, Consulté le 23 septembre 2018 ; Site web CSA, « *Les radios en France* », <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-radios-en-France>, consulté le 23 septembre 2018.

⁵⁰² Voir Chapitre 2 du titre 2 de la loi du 30 septembre 1986.

⁵⁰³ La définition des « *services de radio et services de télévision qui n'utilisent pas les fréquences* » selon l'article 4 de la loi de 2008 sur l'exploitation des services de radiodiffusion et de télévision est : « *les services de radio ou de télévision qui n'ont pas à se voir assigner des fréquences suivant la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications* ».

En effet, selon la loi thaïlandaise de 2008 sur l'exploitation des services de radiodiffusion et de télévision, « *toute personne souhaitant exploiter une entreprise de radiodiffusion ou de télévision doit obtenir une autorisation de la Commission* ». ⁵⁰⁴

La section 1 du Chapitre 1 de cette loi regroupe les dispositions concernant les services de radio et les services de télévision qui n'utilisent pas ces fréquences. L'article 25 alinéa 2 précise que « *pour déterminer les qualifications ou les interdictions du demandeur de l'autorisation, les critères et la méthode définis dans la section I sur les entreprises de radio et de télévision utilisant des fréquences d'ondes s'appliquent mutatis mutandis* ». De plus, les dispositions sur la durée de l'autorisation et les frais de l'autorisation applicables aux services utilisant des fréquences s'appliquent mutatis mutandis à la délivrance de l'autorisation d'exploiter des services de radio et de télévision n'utilisant pas de fréquences. ⁵⁰⁵

En France, l'exploitation des services de radio et de télévision n'utilisant pas de fréquences est soumise à la procédure de la convention ou à celle de la déclaration. Cela concerne donc les services audiovisuels diffusés par satellite, câble, ADSL, internet etc.

En effet, selon l'article 33-1 ⁵⁰⁶ de la loi du 30 septembre 1986, l'exploitation des services de radio et de télévision diffusés par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu plus tard Autorité de Régulation de la Communication Audiovisuelle et numérique (Arcom), et qui ne consistent pas en la reprise intégrale et simultanée d'un service diffusé par voie hertzienne terrestre ⁵⁰⁷ nécessite de conclure une convention avec cette autorité de régulation. L'article 33 de la loi du 30 septembre 1986 détaille les modalités de cette convention.

⁵⁰⁴ Article 7 de la loi de 2008 sur l'exploitation des services de radiodiffusion et de télévision.

⁵⁰⁵ Voir article 26 de la loi de 2008 sur l'exploitation des services de radiodiffusion et de télévision.

⁵⁰⁶ L'article 33-1 de la loi du 30 septembre 1960 s'applique dans le cas de l'édition de services de communication audiovisuelle distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, et l'article 34 de loi du 30 septembre 1960 s'applique dans le cas de la distribution de services de radio et de télévision par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Voir aussi D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 2015, paragraphe 123 et paragraphe 124 ; Site web CSA, « *Les chaînes en dehors de la TNT* », *op.cit.*

⁵⁰⁷ Dans le cas où une chaîne de radio ou de télévision fait une reprise intégrale et simultanée d'un service diffusé par voie hertzienne terrestre, elle n'est pas soumise à la procédure de convention avec le CSA. Voir aussi Conseil Supérieur de l'audiovisuel, *Les chaînes conventionnées ou déclarées*, <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-en-dehors-de-la-TNT/Les-chaines-conventionnees-ou-declarees>, consulté le 23 septembre 2018.

Cependant, les services de radio dont le budget annuel est inférieur à 75 000 Euros et les services de télévision dont le budget annuel est inférieur à 150 000 Euros ne sont soumis qu'à une procédure de simple déclaration préalable.⁵⁰⁸

Ainsi, les entreprises de radio ou de télévision n'utilisant pas de fréquences doivent conclure une convention ou déposer une déclaration auprès de l'autorité de régulation pour pouvoir légalement exploiter leurs services.

Un contentieux administratif est possible en cas de refus de conventionnement. Par arrêt du 12 février 2004, le Conseil d'Etat a ainsi rejeté la demande de la chaîne de télévision par satellite *Médya TV*⁵⁰⁹ visant à annuler la décision du CSA rejetant sa demande de conventionnement, en considérant que « *la programmation est susceptible de troubler l'ordre public* »⁵¹⁰.

L'expérience en droit français devient plus intéressante en ce qui concerne les services de radio et de télévision relevant de la compétence française bien qu'ils ne soient pas établis en France.⁵¹¹ Auparavant, ces services devaient conclure une convention avec le CSA. Cependant, une affaire est survenue qui a entraîné une modification importante de la loi française : elle portait sur la diffusion des programmes de la chaîne Al Manar⁵¹², une chaîne de télévision satellitaire diffusée par l'opérateur de satellites « Eutelsat ». La chaîne Al Manar avait diffusé des programmes que le CSA a considéré comme portant « *atteinte à plusieurs principes mentionnés aux articles 1er et 15 de la loi du 30 septembre 1986, et notamment au respect de la dignité de la personne humaine, à la sauvegarde de l'ordre public, à la protection des mineurs et à l'interdiction de toute incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité* ». ⁵¹³ Cependant, il n'y avait pas de convention entre la chaîne de télévision Al Manar et la Société Eutelsat. En effet, la société Eutelsat avait conclu une convention avec Arabsat, dont le bouquet d'offre incluait la chaîne Al Manar. Le président du

⁵⁰⁸ Site web CSA, « *Les chaînes en dehors de la TNT* », *op.cit.*

⁵⁰⁹ CE. 12 février 2004, *Médya TV*, n° 249175 ; AJDA 2004, p. 1203, note J. SAINT LAURENT.

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Article 43-3 de la loi du 30 septembre 1986 : les services relèvent de la compétence de la France : « 1° S'ils utilisent une liaison montante vers un satellite à partir d'une station située en France ; 2° Si, n'utilisant pas une liaison montante à partir d'une station située dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ils utilisent une capacité satellitaire relevant de la France. » ; D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 2015, paragraphes 126-128.

⁵¹² CE. Ord. 13 décembre 2004, *CSA c/ la Société Eutelsat*, n°274757 ; CE. Ord. 20 août 2004, *CSA c/ la société Eutelsat*, n° 269813.

⁵¹³ CE. Ord. 20 août 2004, *CSA c/ la société Eutelsat*, n° 269813.

CSA a utilisé l'article 42-10 sur le référé audiovisuel pour demander au juge administratif d'obliger la société Eutelsat à cesser la diffusion sur ses satellites des services de télévision d'Al Manar en cas de refus par celle-ci de respecter les principes précités de la loi du 30 septembre 1986.⁵¹⁴

Après cette affaire, le droit français a été modifié : les chaînes extra européennes utilisant des fréquences gérées par la France ou utilisant une capacité satellitaire relevant de la France n'ont plus de formalités à accomplir.⁵¹⁵ Les dispositions de la loi du 30 septembre 1986 doivent tout de même être respectées par les opérateurs, car, selon le III de l'article 33-1 de cette loi, « *ils demeurent soumis aux obligations résultant de la présente loi et au contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui peut notamment utiliser à leur égard les procédures prévues aux articles 42, 42-1 et 42-10. Les opérateurs satellitaires dont l'activité a pour effet de faire relever des services de télévision de la compétence de la France, en application de l'article 43-4, et les distributeurs de services visés à l'article 34 sont tenus d'informer les éditeurs des services considérés du régime qui leur est applicable* ».

Normalement, la déclaration ou la convention est une condition pour que les services audiovisuels établis en France puissent exploiter leurs services légalement en France.

Cependant, les services qui ne sont pas établis en France mais qui, *de facto*, sont sous la compétence de la France, quoique dispensés des procédures de conventionnement ou de déclaration, n'échappent pas au contrôle du CSA : en effet, ce dernier dispose du pouvoir de demander à la juridiction administrative française de leur enjoindre de respecter la loi française.

En Thaïlande, il n'y a pas de contentieux administratif possible en cas de refus de conventionnement comme dans l'exemple précité. En effet, selon les dispositions déjà mentionnées, les entreprises de télévision ou de radio n'utilisant pas de fréquences doivent obtenir une autorisation de la CNRT pour exploiter leurs services. Ainsi, les seuls conflits qui peuvent survenir seraient causés par le refus ou le retrait de l'autorisation. Dans le cas où ces

⁵¹⁴ Voir Partie 2 titre 2 chapitre 1 section 2 paragraphe 1 La procédure du référé-audiovisuel.

⁵¹⁵ D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 2015, paragraphes 132-133 et paragraphe 129 ; K. FAVRO, « *La suppression du conventionnement des chaînes satellitaires extra-communautaires l'arme fatale contre le terrorisme* », Legipress, 2006, n°228-I, p.17, voir aussi <http://www.legipresse.com/pdfs/47669-La-suppression-du-conventionnement-des-chaines-satellites-extra-communautaires-l-arme-fatale-contre-le-terrorisme.pdf?dl>.

entreprises auraient déjà obtenu une autorisation, elles apparaîtront en tant que partie titulaire de l'autorisation d'exploiter des services n'utilisant pas de fréquences.⁵¹⁶

Les dispositions juridiques en France et en Thaïlande ne sont pas seulement différentes pour les éditeurs mais aussi pour les distributeurs. En France, les distributeurs français doivent déposer une déclaration auprès de l'autorité de régulation alors qu'en Thaïlande les distributeurs doivent eux-mêmes obtenir une autorisation.

En effet, en France, selon l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986 modifié, les distributeurs⁵¹⁷ exploitant un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le CSA doivent déposer une déclaration au CSA⁵¹⁸, sauf dans le cas où ceux-ci desservent moins de cent foyers.⁵¹⁹

En Thaïlande, les distributeurs doivent obtenir une autorisation de distribution pour pouvoir exploiter leurs services. Cela s'applique aux distributeurs de services de radio ou de télévision utilisant ou non les fréquences hertziennes assignées par la CNRT.

Dans le règlement de 2012 de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des télécommunications sur les critères et les procédures pour les autorisations de distribution des services de radio et de télévision⁵²⁰, l'article 5 précise que la personne qui souhaite entreprendre la distribution de services de radio ou de télévision doit obtenir une autorisation de la commission suivant les critères et les procédures mentionnées dans ce règlement ou suivant d'autres critères, procédures ou conditions précisés par d'autres règlements.

L'article 15 du règlement B.E. 2555 (2012) précise que la durée de l'autorisation d'exploiter la distribution des services de radio ou de télévision ne doit pas dépasser 15 ans.

Le cas le plus représentatif de la réglementation et des risques de contentieux concerne cependant l'utilisation des fréquences hertziennes.

⁵¹⁶ CAS. 22 juin 2016, *CTH Câble TV (1), CTH (2) et GMM B (3) vs CNRT (1) et Bureau de la CNRT (2)*, décision n°505/2559.

⁵¹⁷ Cependant, « *Seuls peuvent avoir la qualité de distributeur de services les sociétés, y compris les sociétés d'économie mixte locale, les organismes d'habitations à loyer modéré, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les conditions prévues au II, ainsi que les régies prévues par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz* ». Paragraphe 2 de I de l'article 43 de la loi du 30 septembre 1986.

⁵¹⁸ D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 2015, paragraphes 136.

⁵¹⁹ D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », *Ibid.*, paragraphes 140

⁵²⁰ Règlement de 2012 de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des télécommunications sur les critères et les procédures pour les autorisations de distribution des services de radio et de télévision, Journal Officiel 16 octobre 2012.

Paragraphe 2 : Les opérateurs publics et privés utilisant des fréquences hertziennes terrestres

En France et en Thaïlande, les fréquences hertziennes terrestres peuvent actuellement être utilisées par les opérateurs publics et privés. Ces opérateurs ont des organisations différentes, et ont des missions et contraintes différentes. Ces particularités peuvent donner lieu à des contentieux administratifs. Dans un premier temps, une étude comparative concernera le secteur public en France et le secteur public en Thaïlande. Celle du secteur privé dans les deux pays suivra en second temps.

A : Secteur public : secteur ayant pour vocation le service public

La France et la Thaïlande exigent qu'il y ait des services de médias audiovisuels ayant pour vocation de diffuser des programmes répondant à l'intérêt général : cette mission de service public dans la communication audiovisuelle consiste notamment à diffuser des programmes contribuant au pluralisme des informations, des connaissances et des cultures.⁵²¹

En France comme en Thaïlande, les missions des opérateurs publics sont déterminées par la loi.

La grande différence entre les secteurs publics en France et en Thaïlande est qu'en France, la loi du 30 septembre 1986 détermine directement qui sont les exploitants publics des services de communication audiovisuelle et quels sont leurs missions. Il est possible de résumer cette détermination en une simple interrogation : « Qui fait quoi? ».⁵²²

En revanche, en Thaïlande, la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision ne fixe pas directement qui sont les exploitants relevant du service public. La loi de 2008 précise d'abord les différentes catégories de licence d'exploitation et les différentes missions de service public que le titulaire doit accomplir. La loi

⁵²¹ En droit français, voir article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 ; en droit thaïlandais voir article 10 de la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations de radiodiffusion et de télévision ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p. 289.

⁵²² N. HINSHIRANAN, « *Les télévisions hertziennes terrestres publiques et privées : étude comparative sur le droit français et le droit thaïlandais* », mémoire master 2 information – communication, spécialité : droit des médias et de la communication année universitaire 2012/2013 sous la direction du professeur Serge REGOURD, Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 34.

de 2008 précise ensuite à quels critères doivent répondre les organismes qui peuvent demander chaque catégorie de licence. Cela peut donc être résumé en : « qu'est-ce qui peut être fait par qui? ». ⁵²³

En France, les articles 44, 45, 45-2 et 49 du titre III de la loi du 30 septembre 1986 déterminent les différents exploitants chargés des missions de service public.

L'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 précise expressément que « *les sociétés énumérées aux articles 44 et 45 poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public* ».

Les missions de service public mentionnées dans cet article consistent principalement à assurer la diversité des programmes relatifs à l'information, à la culture, à la connaissance, au divertissement et au sport, à la santé, à l'environnement. Peuvent être considérés comme étant des services publics les programmes destinés au débat démocratique, à la promotion de l'égalité, à la promotion de la langue française et du patrimoine, et à l'apprentissage des langues étrangères. Elles consistent aussi à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation. En font partie aussi les programmes contribuant au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde.

Pour fournir des programmes répondant à l'intérêt général, les opérateurs du secteur public s'attachent à développer de nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter leur offre de programmes, ainsi que des nouvelles techniques de production et de diffusion audiovisuelles.

Les services de communication audiovisuelle qui doivent assurer les missions de service public sont énumérés dans l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 :

- (a) La société nationale France Télévision⁵²⁴ : depuis la loi du 5 mars 2009, France Télévision est une société de programmation des émissions de télévision dont l'Etat est le seul actionnaire. Elle regroupe plusieurs chaînes de télévision telles que France 2, France 3, France 4, France 5 et France O. « *Elle édite et diffuse également plusieurs services de communication*

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ Article 44 de la loi du 30 septembre 1986.

audiovisuelle, y compris des services de médias audiovisuels à la demande, répondant aux missions de service public définies à l'article 43-11 et dans son cahier des charges ». ⁵²⁵

- (b) La société nationale de programme Radio-France : cette société diffuse des services de radio dans l'ensemble du territoire. Les chaînes de radio appartenant à Radio France sont *France Inter, France Info, France Culture, France Musique, Fip, Mouv'*. ⁵²⁶
- (c) La société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France dénommée France Médias Monde: cette société a pour mission « d'assurer le rayonnement de la France et de la langue française et de véhiculer les valeurs démocratiques et républicaines au niveau mondial ». ⁵²⁷. Les services gérés par cette société sont : France 24, RFI (Radio France International FI), MCD (Monte Carlo Doualiya) et TV5 Monde. ⁵²⁸
- (d) La société ARTE – France : selon l'article 45, cette société est une société détenue par des personnes publiques diffusant une chaîne culturelle européenne. Outre ces sociétés nationales de programmes et la télévision ARTE, il y a aussi deux autres services dont la loi du 30 septembre 1986 précise qu'ils appartiennent au secteur public français : la chaîne parlementaire et l'Institut National de l'Audiovisuel (INA).
- (e) La chaîne parlementaire est une chaîne qui diffuse les travaux de l'Assemblée nationale et ceux du Sénat. Comme l'indique l'article 45-2, « *elle remplit une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques* ». Cette chaîne ne peut pas diffuser des publicités ni des émissions de téléachats.
- (f) L'Institut National de l'Audiovisuel (INA) est un opérateur public bien différent des autres car il a pour mission de « *conserver et de mettre en valeur le patrimoine audiovisuel national* ». Elle a le statut d'un « *établissement public à caractère industriel et commercial* ». (Article 49 de la loi du 30 septembre 1986).

Ainsi en France, la loi détermine dès le départ qui sont les opérateurs publics et quels sont leurs missions.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ Radio France, « *Les radios du groupe Radio France* », <http://www.radiofrance.fr/1-entreprise/les-radios-du-groupe-radio-france>, Consulté le 2 mars 2017.

⁵²⁷ Voir article 1 de l'annexe du Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programmes en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

⁵²⁸ Voir article 7 de l'Annexe du Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programmes en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

En Thaïlande, les opérateurs du secteur public ne sont pas déterminés dès le départ par la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision. C'est l'autorité de régulation, donc la CNRT, qui doit attribuer une licence catégorie « service public » à un service approprié. Les opérateurs du secteur public thaïlandais sont donc eux-mêmes placés sous le régime de l'autorisation.

Alors qu'en France, l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 précise globalement quels sont les programmes qui sont considérés comme relevant du service public, en Thaïlande, il y a un classement des missions de service public attachées à trois catégories de licences selon le n°1 de l'article 10 de la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision :

La première catégorie de licence de service public est accordée aux services destinés à la promotion des connaissances, de l'éducation, des religions, des arts, des cultures, des sciences, des technologies, de l'environnement, de l'agriculture, et à la promotion du travail, de la santé, de l'hygiène, des sports ou des améliorations de la qualité de vie des personnes.

La deuxième catégorie de licence de service public est accordée aux services destinés à assurer la stabilité nationale ou la sécurité publique.

La troisième catégorie de licence de service public est accordée aux services destinés à la diffusion des nouvelles et des informations permettant une meilleure compréhension entre le gouvernement, le grand public, le parlement et le peuple, à la promotion de l'éducation de la population sur le régime démocratique avec le Roi en tant que chef de l'Etat, aux services de nouvelles et d'information pour les personnes handicapées et des groupes défavorisés, ou qui exercent des activités en faveur d'intérêts publics ou qui diffusent des informations sur la fourniture d'autres prestations publiques.

Après avoir déterminé les différentes catégories de licence de service public et leurs missions respectives de service public, la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de télévision détermine ensuite les personnes qui peuvent en être titulaires. A la différence du concept français, celui du droit thaïlandais est « *qu'est-ce qui peut être fait par qui ?* ». ⁵²⁹

⁵²⁹ N. HINSHIRANAN., *Op.cit.*

Selon l'article 11 de cette loi, les personnes morales qui peuvent demander la licence de service public sont les suivantes :

- (1) Ministère, département, autorité constitutionnelle indépendante, administration locale, établissement public ou autres institutions de l'Etat qui ne sont pas une entreprise publique.⁵³⁰
- (2) Association, fondation ou autre personne morale créée par la loi thaïlandaise. Elles doivent avoir pour vocation de fournir seulement des services répondant à l'utilité publique et non pour un bénéfice commercial.⁵³¹
- (3) Etablissement d'enseignement supérieur dispensant des enseignements ou des connaissances à la société.⁵³²

Pour les personnes morales mentionnées dans les (2) et (3) de l'article 11, la candidate doit être de nationalité thaïlandaise. Elle ne doit pas être sous suspension de licence ou révocation de licence depuis moins de 3 ans⁵³³. La personne physique ayant le pouvoir d'agir au nom de la candidate doit être de nationalité thaïlandaise.⁵³⁴ Aucun directeur ou personne autorisée de la candidate ne peut être un ancien directeur ou une ancienne personne physique autorisée d'une autre personne morale titulaire de licence dont la licence a été révoquée en raison de sa mauvaise direction, et si le temps passé depuis la révocation jusqu'à la nouvelle demande n'a pas atteint trois ans.⁵³⁵

Ainsi, les opérateurs de service public sont en principe inconnus au départ. (Les anciens opérateurs publics continuent d'exister mais ils doivent cependant obtenir l'autorisation). C'est la CNRT qui doit accorder l'autorisation à la personne appropriée pour chaque catégorie d'autorisation.

La loi française et la loi thaïlandaise ont donc chacune leur propre façon de déterminer les opérateurs et les missions de service public, selon des fondements très différents, correspondant à des données historiques et politiques spécifiques.

⁵³⁰ Ces personnes doivent avoir des missions en vertu de la loi ou de la nécessité d'assurer un service de radiodiffusion ou de télévision conformément aux critères prescrits par la Commission de régulation. (Voir N° (1) de l'article 11).

⁵³¹ Elles doivent être des personnes appropriées pour gérer les services publics selon leur nature et les critères définis par la Commission. (Voir N° (2) de l'article 11).

⁵³² Ils doivent être en conformité avec leur nature et les critères définis par la Commission. (Voir N° (3) de l'article 11)

⁵³³ Article 8 et article 14 de la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de télévision.

⁵³⁴ Article 14 (1) de la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de télévision.

⁵³⁵ Article 14 (2) de la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de télévision.

B : Secteur privé

Le secteur public est celui qui a pour vocation de diffuser des programmes de service public et donc la recherche de l'intérêt commercial ne doit pas être son activité principale. Cela ne signifie pas *a contrario* que tous les opérateurs du secteur privé doivent poursuivre des fins commerciales.

En effet, dans le secteur privé, il peut y avoir des services à vocation commerciale et non commerciale. L'intérêt de cette différenciation est qu'elle permet de déterminer les catégories de services par rapport aux programmes proposés et à la part de publicité qu'ils comportent.

a. Les services à vocation non commerciale

Dans le droit français, il s'agit notamment des services de radio en Catégorie A⁵³⁶ concernant des associations à but non lucratif. D'après le site officiel du CSA, les services de radio utilisant des fréquences hertziennes et relevant de la catégorie A sont des « *services de radio associatifs accomplissant une mission de communication sociale de proximité et dont les ressources commerciales provenant de la publicité de marque ou du parrainage sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total* »⁵³⁷. Mais ces services, malgré l'absence de finalité commerciale, ne relèvent cependant pas de la catégorie des opérateurs de service public.

En Thaïlande, la loi B.E.2551 (2008) sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision définit de manière différente la notion de « licence d'exploiter des services communautaires » : il s'agit d'une « *licence d'exploiter un service ayant les mêmes objectifs*

⁵³⁶ Selon le communiqué n° 34 du 29 juillet 1989 du CSA ; voir D. TRUCHET, « *Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé* », JCl. Administratif, 8 Juin 2015.

⁵³⁷ Voir par exemple: CSA, « *Décision du 12 décembre 2018 relative à un appel aux candidatures pour l'exploitation de services de radio par voie hertzienne terrestre en modulation de fréquence à temps complet dans le ressort du comité territorial de l'audiovisuel de Rennes* », *Assemblée plénière du 12 décembre 2018*, <https://www.csa.fr/Arbitrer/Gestion-des-frequences/Les-appels-a-candidature/Appel-aux-candidatures-du-12-decembre-2018-pour-l-edition-de-services-de-radio-dans-le-ressort-du-comite-territorial-de-l-audiovisuel-de-Rennes/Decision-du-12-decembre-2018-relative-a-un-appel-aux-candidatures-pour-l-exploitation-de-services-de-radio-par-voie-hertzienne-terrestre-en-modulation-de-frequence-a-temps-complet-dans-le-ressort-du-comite-territorial-de-l-audiovisuel-de-Rennes>, publié le 21 décembre 2018, consulté le 12 janvier 2019; voir aussi le site Conseil Supérieur de l'audiovisuel, « *Composition du paysage audiovisuel français : la radio* », <https://clesdelaudiovisuel.fr/Connaitre/Le-paysage-audiovisuel/Composition-du-paysage-audiovisuel-francais-la-radio>, consulté le 12 janvier 2019.

que les services publics, mais ils doivent bénéficier aux besoins de la communauté ou de la localité recevant les services ».

L'article 12 de la même loi ajoute que « le candidat à une licence de services communautaires peut être d'une part, une association, une fondation ou toute autre personne morale établie en vertu de la loi thaïlandaise, qui ne soit pas un organisme gouvernemental, et qui ait pour vocation l'utilité publique sans chercher à obtenir un profit ; ou d'autre part, un groupe de personnes dans la communauté, sans personnalité juridique, qui se forme pour renforcer la communauté. Le candidat doit être approprié pour exercer des services communautaires selon la description faite par la Commission ».

L'article 21 ajoute aussi que « le titulaire de la licence de service communautaire ne peut pas chercher à obtenir des revenus de la publicité ».

Ainsi, les conditions essentielles des services de radio communautaire sont l'aspect communautaire et la vocation non-commerciale.

En Thaïlande, les services communautaires ne peuvent avoir aucun revenu publicitaire alors qu'en France la loi permet à ces radios d'avoir des revenus publicitaires s'ils sont inférieurs à 20 % de leur chiffre d'affaires total.

En Thaïlande, ces catégories de radios sont régies par le règlement B.E. 2555 (2012) relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion.

En droit thaïlandais il est important de différencier les services à vocation commerciale et non commerciale parce que cela entraîne différents modes d'attribution de licence.

b. Les services à vocation commerciale

Le régime légal de ce type de services diffère en France et en Thaïlande : les exigences relatives aux programmes sont différentes, les quotas de financement publicitaire sont différents, le mode d'attribution des fréquences est lui-même différent.

En effet, en France, tous les services du secteur privé des médias audiovisuels hertziens terrestres obtiennent les autorisations par la procédure de l'appel à candidature.⁵³⁸

⁵³⁸ Article 28-1 de la loi du 30 Septembre 1986.

En Thaïlande, seule l'attribution de « licence pour exploiter un service commercial » relève d'une procédure de mise aux enchères.⁵³⁹

Les procédures d'attribution des fréquences seront étudiées en détail dans la section suivante. Pour savoir quelles procédures d'attribution sont utilisées pour les différents services à vocation commerciale, il convient d'abord de préciser lesquels sont considérés comme des services de communication audiovisuelle en droit français et en droit thaïlandais.

Pour pouvoir exploiter un service commercial en Thaïlande, il y a trois types de licence⁵⁴⁰ :

(a) Licence d'exploiter une entreprise au niveau national: une licence attribuée à une entreprise publique ou société dont les aires de service couvrent toutes les régions du pays.⁵⁴¹

(b) Licence d'exercer une entreprise au niveau régional: attribuée à une personne morale dont au moins un tiers des actionnaires sont domiciliés dans la région et dont les aires de service couvrent plusieurs provinces.⁵⁴²

(c) Licence d'exercer une entreprise au niveau local: attribuée à une personne morale dont au moins un tiers des actionnaires sont domiciliés dans la région ou la localité et dont l'aire de service couvre une seule province⁵⁴³.

Ainsi, pour pouvoir exploiter des services de communication audiovisuelle à vocation commerciale, l'entreprise doit obtenir une autorisation d'utilisation de fréquences par la procédure de mise aux enchères conformément au niveau de son aire de service et aux

⁵³⁹ Selon l'article 41 alinéa 6 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) modifié par le n°2 de l'article 25 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications de 2017, « l'attribution de l'autorisation d'utilisation des fréquences pour l'exploitation des services de radio et de télévision doit être faite suivant la procédure d'appel à candidature que ce soit au niveau national, régional ou local ». Cependant, « dans le cas des exploitations de services commerciaux », « l'attribution doit être faite suivant la procédure de mise aux enchères ». Il faut noter que la fin de l'alinéa 6 de cet article exige que l'attribution par la procédure de mise aux enchères doive être faite en prenant en considération « l'utilité publique » ainsi que « l'intérêt pour les consommateurs ».

⁵⁴⁰ Article 10 (3) de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) ; N. HINSHIRANAN, *Op.cit.*, p.24.

⁵⁴¹ Article 13 (2) de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) ; N. HINSHIRANAN, *Op.cit.*, p.24.

⁵⁴² Article 13 (1) de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) ; N. HINSHIRANAN, *Op.cit.*, p.24.

⁵⁴³ Article 13 (1) de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) ; N. HINSHIRANAN, *Op.cit.*, p.25.

qualifications précisées par l'autorité de régulation. La différenciation des autorisations fondée sur le niveau de l'aire de services est identique pour les services de radio et de télévision.

En France, la différenciation des catégories de services est plus détaillée en ce qui concerne les services de radio.

En effet, les services de radio y sont groupés en cinq catégories : A, B, C, D, E. Comme précédemment évoqué, la catégorie A concerne les services de radio associatifs à vocation non commerciale au niveau local, et qui ont des recettes publicitaires inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total.⁵⁴⁴

Les radios de catégories B, C, D et E concernent les services de radio à vocation commerciale.

La catégorie B concerne les « *services de radio locaux ou régionaux indépendants ne diffusant pas de programme à vocation nationale* ». ⁵⁴⁵

La catégorie C concerne les « *services de radio locaux ou régionaux diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale* ». ⁵⁴⁶

La catégorie D concerne les « *services de radio thématiques à vocation nationale* ». ⁵⁴⁷

La catégorie E concerne les « *services radiophoniques généralistes à vocation nationale* ». ⁵⁴⁸

Pour les services de télévision, la loi les répartit principalement entre « services de télévision privés à caractère national, gratuit ou payant », « services de télévision locale » et services de télévision nationale ». ⁵⁴⁹

Ces différentes catégories se fondent sur une procédure spécifique d'attribution des fréquences hertziennes nécessaire à leur diffusion.

⁵⁴⁴ Site du Conseil Supérieur de l'audiovisuel, « *Composition du paysage audiovisuel français : la radio* », <https://clesdelaudiovisuel.fr/Connaitre/Le-paysage-audiovisuel/Composition-du-paysage-audiovisuel-francais-la-radio>, 22 février 2019.

⁵⁴⁵ Site du CSA, *La radio en France*, www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-radios-en-France, consulté le 17 mars 2019.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ Site du CSA, *Les chaînes de la TNT*, <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-de-la-TNT>, consulté le 17 mars 2019.

Section 2 : l'attribution des fréquences hertziennes terrestres aux secteurs public et privé

Dans le contentieux administratif concernant les médias audiovisuels, de nombreux litiges concernent les autorisations d'utilisation des fréquences hertziennes terrestres. En France et en Thaïlande, les systèmes juridiques fixant le mode d'assignation de ces fréquences sont différents, et cela entraîne des contentieux de nature différente. Cela affecte aussi le paysage global des médias audiovisuels dans les deux pays. Cette section permettra d'examiner les différents modes d'obtention des fréquences hertziennes terrestres et les conséquences de ces modes sur les contentieux administratifs pour le secteur public et le secteur privé, successivement analysés dans les deux paragraphes suivants.

Paragraphe 1 : l'attribution des fréquences hertziennes terrestres au secteur public

La différence des méthodes utilisées en France et en Thaïlande pour déterminer ce que sont les services publics et leurs missions de service public se traduit par différentes méthodes d'attribution des fréquences.

A : Modes d'attribution des fréquences hertziennes terrestres

En France, la loi du 30 septembre 1986 modifiée identifie directement les opérateurs de service public ainsi que leurs fonctions. C'est une détermination suivant le concept du « Qui fait Quoi ? ». ⁵⁵⁰ La société nationale de programme France Télévisions, la société nationale de programme Radio France, la société France Médias Monde en charge de l'audiovisuel extérieur

⁵⁵⁰ N. HINSHIRANAN, « *Les télévisions hertziennes terrestres publiques et privées : étude comparative sur le droit français et le droit thaïlandais* », mémoire master 2 information – communication, spécialité : droit des médias et de la communication année universitaire 2012/2013 sous la direction du professeur Serge REGOURD, Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 34

de la France, la société ARTE-France et la chaîne Parlementaire échappent donc au régime de l'autorisation. C'est la loi qui accorde directement aux opérateurs du secteur public le droit d'usage des ressources radioélectriques. Selon l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 modifié, les opérateurs du secteur public « *sont titulaires du droit d'usage des ressources radioélectriques assignées pour la diffusion de leurs programmes par voie hertzienne terrestre* ».

Le CSA, devenu ARCOM depuis octobre 2021⁵⁵¹, n'est pas compétent pour leur délivrer une autorisation. Cependant, le CSA doit prévoir les ressources radioélectriques en priorité pour ces services.⁵⁵²

En Thaïlande, les opérateurs du secteur public sont, au contraire de la France, placés sous le régime de l'autorisation. Ainsi, c'est la procédure d'autorisation qui doit être utilisée pour attribuer des fréquences à l'opérateur qui dispose des qualifications demandées par la loi pour assurer un service public de télévision. En Thaïlande, cette autorisation est appelée licence pour exercer un service public.

La CNRT est l'autorité compétente pour assigner les fréquences hertziennes disponibles aux candidats prévus dans l'article 11⁵⁵³ de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008). C'est aussi la CNRT qui précise par règlement la nature et les critères auxquels doit répondre le titulaire de chaque catégorie de licence de service public, conformément aux conditions d'attribution des licences fixées par la loi de 2008.

Par exemple, dans le cas des services de télévision, la Commission Nationale de la Radio - Télédiffusion et de la Télécommunication a publié en 2013 le tableau d'attribution de 48

⁵⁵¹ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel devient Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) avec la loi n.2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique modifiant la loi du 30 septembre 1986.

⁵⁵² Voir article 26 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ; Site CSA, *Les appels à candidatures pour la plateforme TNT*, <https://www.csa.fr/Arbitrer/Creation-et-regulation-d-une-chaîne-télévisée/Les-appels-a-candidatures-pour-la-plateforme-TNT>, consulté le 24 mars 2019

⁵⁵³ Article 11 de la loi sur les opérations des affaires de la radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) : « *Les demandeurs de licence des services publics doivent être : (1) Ministère, département, organisme indépendant conformément à la Constitution, organisation administrative locale, établissement public ou toute autre institution de l'Etat qui n'est pas une entreprise publique ayant le devoir, en vertu de la loi ou de la nécessité, d'assurer le service de la radiodiffusion ou de la diffusion de télévision en conformité avec les critères prescrits par la Commission.*

(2) Association, fondation ou autre personne morale créée par la loi thaïlandaise, qui a pour objectif de réaliser uniquement des activités qui sont d'utilité publique et non pour le bénéfice commercial et appropriée pour les entreprises de service public, conformément à la nature et aux critères prescrits par la Commission.
(3) Etablissement d'enseignement supérieur au profit de l'apprentissage et de l'enseignement ou de la diffusion des connaissances à la société en conformité avec la nature et les critères prescrits par la Commission ». (cite dans N. HINSHIRANAN, *op.cit.*, p. 22-23)

chaines de télévision numériques hertziennes terrestres. Parmi ces chaînes, douze sont destinées aux télévisions du service public⁵⁵⁴. La CNRT fixe pour chacune d'elles les missions de service public que le titulaire de licence doit accomplir.

Au moment de la rédaction de cette thèse, il y a seulement quatre chaînes publiques de télévision qui diffusent leurs programmes. Les 3 premières sont les chaînes historiques qui diffusaient déjà leurs services de télévision par voie hertzienne terrestre avant l'existence de l'autorité de régulation. La CNRT leur a accordé la licence pour continuer à diffuser leurs services. La quatrième chaîne qui obtient la licence et diffuse ses services de télévision est la chaîne 10 de la station de radio et de télévision de l'Assemblée Nationale. A la différence des trois premières chaînes historiques qui ont obtenu directement leur licence lors du passage de la télévision analogique à la télévision numérique, la chaîne de télévision de l'Assemblée Nationale a obtenu son autorisation par la procédure de l'appel à candidatures.⁵⁵⁵

En effet, en application du règlement de la CNRT sur les critères et les procédures pour autoriser l'utilisation des fréquences radioélectriques des services de télévision numérique B.E. 2556 (2013) et du règlement de la CNRT sur les critères et les procédures pour autoriser les

⁵⁵⁴ Pour les 12 chaînes de télévision publique, la CNRT a fait le classement suivant : Chaîne 1 pour l'armée de terre qui est le titulaire de licence et continue les services de l'ancienne chaîne 5 ; Chaîne 2 pour le département des relations publiques du gouvernement qui est titulaire de licence et continue les services de la chaîne NBT (Chaîne 11) ; Chaîne 3 pour l'organisation du « Service Public de Radio-télédiffusion thaïlandaise » (*Thai Public Broadcasting Service*) qui est titulaire de licence et continue les services de la Chaîne Thai PBS ; Chaîne 4 pour l'organisation ThaiPBS qui est titulaire d'une autorisation en vertu d'une convention avec la Commission Nationale de la Radio - Télédiffusion et de la Télécommunication ; Chaîne 5 pour une chaîne appartenant à la première catégorie de licence du service public, destinée à la promotion de connaissances, éducation, science, technologie et environnement ; Chaîne 6 pour une chaîne appartenant à la première catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à la promotion de religion, art, culture, agriculture et à la promotion du travail ; Chaîne 7 pour une chaîne appartenant à la première catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à la promotion de la santé, l'assainissement, les sports ou l'amélioration la qualité de vie des personnes. Chaîne 8 pour une chaîne appartenant à la deuxième catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à promouvoir la stabilité nationale. ; Chaîne 9 pour une chaîne appartenant à la deuxième catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à promouvoir la sécurité publique ; Chaîne 10 pour une chaîne appartenant à la troisième catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à la promotion d'une meilleure compréhension entre le gouvernement et le grand public ; Chaîne 11 pour une chaîne appartenant à la troisième catégorie de licence du service public, pour une chaîne destinée à la promotion d'éducation de la population sur le régime démocratique avec le Roi en tant que chef de l'Etat ; Chaîne 12 pour une chaîne appartenant à la troisième catégorie de licence du service public, pour une chaîne de nouvelles et d'information sur les services en faveur des personnes handicapées et des groupes défavorisés, l'enfant et l'adolescent. (Journal Bangkokbiznews, «*La Commission de la Radio – Télédiffusion délivre les licences pour les 4 anciens chaînes de la de la télévision publique*» (2013, 26 mars), <http://bit.ly/ZS1FXN> dans I. PAIREPAIRIT, *Les licences de la télévision publique numérique accordé par la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication (NBTC Digital Public TV Licensing)*, Siam Intelligence Unit (SIU), juin 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/10135.pdf>, consulté le 10/08/2013 ; voir N. HINSHIRANAN, *op.cit.*, p. 42

⁵⁵⁵ Journal Bangkokbiznews, «*La Commission de la Radio – Télédiffusion délivre les licences pour les 4 anciennes chaînes de la de la télévision publique*» (2013, 26 mars), <http://bit.ly/ZS1FXN> dans I. PAIREPAIRIT, *Les licences de la télévision publique numérique accordées par de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication (NBTC Digital Public TV Licensing)*, *Ibid.*; N. HINSHIRANAN, *Ibid.*, p. 42.

services de radiodiffusion et de télévision B.E.2555 (2012), la CNRT avait publié le 4 mars 2014 une lettre d'appel à candidature pour obtenir une autorisation d'utiliser les fréquences hertziennes afin d'entreprendre le service de télévision numérique de troisième catégorie de licence de service public, service destiné à la promotion d'une meilleure compréhension entre le gouvernement et les citoyens ainsi qu'entre l'Assemblée Nationale et les citoyens. La télévision de l'Assemblée Nationale avait posé sa candidature et obtenu ensuite sa licence.⁵⁵⁶

B : Conséquences de ces différents modes d'attribution des fréquences au secteur public

En France, l'opérateur qui exerce un service public est directement déterminé par la loi. Ainsi, l'autorité de régulation française - le CSA - n'a pas à redouter un contentieux concernant l'attribution de l'autorisation. Au contraire, en Thaïlande, la CNRT reste l'autorité qui doit attribuer l'autorisation à l'opérateur qualifié, et sa décision peut susciter des recours en annulation.

Cependant, jusqu'à aujourd'hui, la CNRT a seulement reçu des critiques sur sa fixation des missions des chaînes de télévision publique parmi les douze destinées à avoir pour vocation le service public⁵⁵⁷, mais cela n'a pas abouti à des contentieux administratifs. Il n'y a donc pas encore eu de traduction contentieuse de l'attribution d'autorisation à un opérateur public.

De plus, comme les opérateurs publics ne sont pas dès le départ déterminés par la loi, il faut que la CNRT soit prête à procéder à un appel à candidatures et qu'un opérateur soit prêt à candidater pour qu'il puisse y avoir une délivrance d'autorisation. La majorité des licences destinées aux opérateurs de services publics n'ont donc pas encore été attribuées.

En France, bien que le CSA échappe au contentieux d'autorisation pour le secteur public, le CSA a tout de même des obligations, prévues par la loi, sur la gestion des ressources

⁵⁵⁶ Les programmes de la télévision de l'Assemblée Nationale sont actuellement diffusés sur la chaîne 10, voir Office de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication, *Rapport sur les concurrences et les comportements dans l'industrie des services de télévision en 2021*, <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/641100000004.pdf>, consulté le 28 mai 2023.

⁵⁵⁷ Journal Bangkokbiznews, « La Commission de la Radio – Télédiffusion délivre les licences pour les 4 anciennes chaînes de la de la télévision publique » (2013, 26 mars), <http://bit.ly/ZS1FXN> dans I. PAIREEPARIT, *Les licences de la télévision publique numérique de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication (NBTC Digital Public TV Licensing)*, *ibid.* ; N. HINSHIRANAN, *op.cit.*, p. 42.

radioélectriques pour les opérateurs publics, et son manquement à ces obligations pourrait être l'objet d'un contentieux administratif.

D'abord, le CSA a l'obligation d'accorder en priorité aux opérateurs publics le droit d'usage de la ressource radioélectrique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

Ensuite, la loi du 30 septembre 1986 modifiée précise aussi que « *si les contraintes techniques l'exigent, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut cependant leur retirer tout ou partie de cette ressource à la condition de leur assigner, sans interruption du service, l'usage de la ressource radioélectrique attribuée à des usages de radiodiffusion permettant une réception de qualité équivalente* ». Il n'est pas impossible que dans le cas d'un tel retrait de ressources radioélectriques, la question de l'existence des contraintes techniques invoquées puisse être l'objet d'un contentieux administratif.

La délivrance des autorisations d'émettre concerne en revanche les deux pays pour ce qui est des opérateurs du secteur privé.

Paragraphe 2 : l'autorisation des fréquences hertziennes terrestres aux opérateurs du secteur privé

La procédure d'autorisation des fréquences pour des opérateurs du secteur privé a cependant des particularités différentes en France et en Thaïlande. Cela affecte directement la nature des contentieux dans chacun des deux pays.

A : Mise aux enchères ou appel à candidatures

Le régime d'attribution au secteur privé des fréquences radioélectriques utilisé en France et en Thaïlande est le régime de l'autorisation. Dans ces deux pays, l'autorité de régulation et le bénéficiaire de l'autorisation doivent conclure une convention.

Cependant, les procédures d'autorisation pour les télévisions et les radios hertziennes terrestres sont bien différentes dans les deux pays. En France, la procédure utilisée est la procédure d'appel à candidatures pour tous les services du secteur privé. En Thaïlande, il y a une séparation entre l'autorisation pour les services à vocation commerciale et l'autorisation pour les services à vocation non-commerciale, tels que les services communautaires. Pour les

services à vocation commerciale, la procédure d'attribution est la procédure de mise aux enchères.⁵⁵⁸ Pour les services à vocation non-commerciale (les services communautaires), la CNRT doit utiliser la procédure d'appel à candidatures.⁵⁵⁹

Dans le 1^{er} cas, le montant à payer suite aux enchères est considéré en tant que frais d'autorisation.⁵⁶⁰ En France, il n'y a pas de frais à régler suite à l'obtention de l'autorisation par la procédure d'appel à candidatures. Selon le professeur Thomas PEZ l'absence de frais peut être expliquée par le concept des « contreparties non - financières »⁵⁶¹.

La procédure d'autorisation mentionnée dans le paragraphe précédent s'applique en principe pour les services de radio et les services de télévision. Cependant, dans le cas du droit thaïlandais, il y avait quelque complication : pour les services de radio, étant donné que la CNRT n'a pas encore pu reprendre toutes les fréquences hertziennes pour réorganiser leur gestion, la CNRT a publié le 12 septembre 2012 un règlement de la CNRT sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radio B.E. 2555 (2012). Ce type de licences provisoires ne peut pas être attribué aux nouveaux services.⁵⁶²

Selon l'article 7 de ce règlement, seuls trois groupes de personnes peuvent déposer une demande d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion. Le premier groupe concerne les personnes qui ont obtenu la licence d'exercer provisoirement des services communautaires (les radios communautaires) conformément au règlement de la Commission Nationale de la

⁵⁵⁸ Article 41 alinéa 6 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) modifié par l'article 25 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n.2 de 2017.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ Selon l'article 42 alinéa 1 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) modifié par l'article 28 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n.2 de 2017 : la CNRT a le pouvoir de déterminer le montant des frais d'autorisation en distinguant entre les frais d'autorisation d'utilisation des fréquences et les frais d'autorisation d'exploitation des services. Cependant, dans le cas des frais d'autorisation d'utilisation de fréquences pour des entreprises, il faut considérer que l'argent obtenu par la procédure de mise aux enchères constitue les frais d'autorisation d'utilisation des fréquences qu'il faut payer lors de l'obtention de l'autorisation. Après la déduction des dépenses d'organisation de la mise aux enchères et après le transfert de la part due pour le fonds de soutien au développement numérique pour l'économie et le social selon la loi sur le développement économique et social. La somme restante doit être transférée à l'Etat en tant que revenu de l'Etat.

⁵⁶¹ Thomas Pez, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, (1st ed. L.G.D.J, Paris, 2011), p.183-186.

⁵⁶² Ce n'est qu'en février 2022 que l'office de la CNRT a pu lancer la procédure de mise aux enchères des autorisations d'utilisation des fréquences pour les services de radiodiffusion FM. Cette procédure est lancée en application du règlement de la CNRT de 2022 sur les critères, les procédures et les conditions pour la mise aux enchères des fréquences FM pour les services de radiodiffusion commerciaux (JO 20 décembre 2022); K. TORTERMVASANA, *State-owned MCOT buys six Bangkok frequencies*, *Journal Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/business/2267715/state-owned-mcot-buys-six-bangkok-frequencies>, 22 février 2022, consulté le 28 mai 2023.

Télécommunication sur les critères et les procédures d'autorisation d'exercer provisoirement des services communautaires. Le deuxième groupe concerne des personnes qui ont déposé la demande de licence d'exercer provisoirement des services communautaires conformément au règlement de la Commission Nationale de la Télécommunication sur les critères et les procédures d'autorisation d'exercer provisoirement des services communautaires (les radios communautaires) avant le 30 avril 2012 mais n'ont pas encore obtenu la licence de la part de la Sous-Commission de Radiodiffusion et de Télévision de la CNRT. Le troisième groupe concerne les personnes qui ont obtenu le droit d'essai de diffuser des émissions radio car ces personnes ont déposé leur demande conformément à l'article 18 du règlement de la Commission Nationale de la Télécommunication sur les critères et les procédures d'autorisation d'exercer provisoirement des services communautaires (les radios communautaires).⁵⁶³

La durée de l'autorisation est aussi différente en France et en Thaïlande. En France, la durée de l'autorisation pour le service de Télévision est en principe de 10 ans et la durée de l'autorisation pour la radio est en principe de 5 ans. Mais, ces autorisations sont automatiquement reconduites sauf exception en matière de radio pour deux nouvelles périodes de 5 ans et en matière de télévision après divers réformes, les autorisations sont dévolues « *sine die* ».

En Thaïlande, la loi fixe seulement la durée maximum pour une autorisation. La validité réelle de l'autorisation est fixée par la CNRT et peut alors être inférieure à la durée mentionnée par la loi. Pour les services de télévision, la durée maximum est de 15 ans. Pour les services de radios, la durée maximum est de 7 ans.⁵⁶⁴

Une autre grande différence entre l'attribution de l'autorisation d'utiliser les fréquences radioélectriques en France et en Thaïlande concerne sa reconduction. En France, comme cela vient d'être mentionné, l'autorisation peut être reconduite, hors appel à candidatures, « *dans la limite de deux fois en sus de l'autorisation initiale, et chaque fois pour cinq ans* »⁵⁶⁵. Ainsi, un

⁵⁶³ TA (TH) Central, 25 mars 2015, LT Online c/ la CNRT et la Commission de la Radio et de Télévision ; n° 803/2558.

⁵⁶⁴ Article 18 de la loi de 2008 sur les exploitations des services de la radiodiffusion et de la télévision. Cet article précise aussi que « *la détermination de la durée de validité de la licence pour l'exploitation des entreprises de radiodiffusion et de télévision doit être faite conformément aux critères prescrits par la Commission en tenant compte de la période considérée pour l'investissement, l'objectif de l'activité commerciale, le projet de développement du demandeur, les besoins des consommateurs, l'équité dans la concurrence entre les opérateurs économiques, ainsi que le résultat de l'évaluation de la qualité des programmes* ».

⁵⁶⁵ Article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

opérateur peut exercer le service de télévision pendant une durée maximum de 20⁵⁶⁶ ans et de 15⁵⁶⁷ ans dans pour le service de radio. La loi du 30 septembre 1986 prévoit tout de même des cas d'exceptions pour lesquelles le CSA peut refuser la reconduction de l'autorisation : (1) Si l'État modifie la destination de la ou les fréquences considérées ; (2) Si une sanction, une astreinte liquidée ou une condamnation 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) Si le service ne remplit plus les critères propres à la catégorie pour laquelle il est autorisé. Ainsi en droit français, il peut y avoir des contentieux concernant la reconduction de l'autorisation. En Thaïlande, contrairement à la France, la loi n'a pas prévu de disposition concernant la reconduction. L'autorisation ne peut donc pas être reconduite en Thaïlande.

Ces différents points de la procédure d'attribution de l'autorisation en France et en Thaïlande entraînent des conséquences différentes dans ces deux pays.

B : Conséquences de ces différents modes d'attribution des fréquences au secteur privé

La différence des modes d'assignation des fréquences hertziennes terrestres aux services de médias audiovisuels en France et en Thaïlande entraîne des conséquences différentes dans ces deux pays.

En France, l'autorisation d'utiliser les fréquences hertziennes terrestres pour les services des médias audiovisuels est attribuée par la procédure d'appel à candidatures, et à titre gratuit.

Ainsi, le prix que les exploitants sont prêts à payer n'est pas un critère d'attribution dans la procédure d'assignation des fréquences pour les services des médias audiovisuels.

En revanche, en Thaïlande, où l'on recourt à la procédure de mise aux enchères, et bien que d'autres critères de choix puissent également être appliqués, le montant du prix de l'autorisation reste tout de même le critère principal de l'attribution des fréquences.

⁵⁶⁶ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p. 75.

⁵⁶⁷ *Ibid.*

En Thaïlande, la mise aux enchères a été utilisée en 2013 lors de l'attribution de 24 licences des services de télévision numérique hertzienne terrestre.⁵⁶⁸ Les prix des licences se sont élevés jusqu'à plusieurs millions de Baths. Il s'agissait d'une étape importante pour le passage de la télévision hertzienne du mode analogique au mode numérique.

La CNRT a fixé les étapes de paiement des frais de licence au prix résultant de la mise aux enchères en plusieurs lots⁵⁶⁹ :

Pour le paiement du prix minimum fixé lors de la mise aux enchères : pour 1^{er} lot, paiement du 50% du prix minimum ; pour 2^{ème} lot, paiement du 30% du prix minimum ; pour 3^{ème} et 4^{ème} lots, paiement du 10% du prix minimum pour chaque lot.

Pour le paiement des dépassements du prix minimum fixé lors de la mise aux enchères : pour 1^{er} et 2^{ème} lots, paiement du 10% des dépassements du prix minimum ; du 3^{ème} au 6^{ème} : paiement du 20 % des dépassements du prix minimum

Chaque exploitant qui a obtenu l'autorisation a dû aussi présenter des contrats de caution d'une banque qui se portait garante des paiements.

Or, de nombreuses chaînes ont eu des difficultés car les recettes n'ont pas été suffisantes. Tel est le cas de la société *Thai TV*. Cette société a obtenu deux licences pour exploiter deux catégories de chaînes de télévision dont la première était la chaîne de catégorie journaux et informations appelée « *Thai TV* » et la deuxième était la chaîne de catégorie de programmes pour enfants, jeunesse et famille appelée « *Loca* ». Après avoir exploité les services de ces deux chaînes, la société a connu des difficultés économiques. Elle a accusé la CNRT de manquements dans la préparation du passage de la télévision analogique à la télévision numérique : l'établissement des multiplexes numériques ne couvrait pas encore tout le territoire ; les coupons de la CNRT destinés aux foyers et permettant de réduire le prix d'un décodeur TNT ou d'un téléviseur TNT n'ont pas été distribués assez rapidement ; les signaux numériques n'étaient pas stables. La société Thai TV a donc demandé un report de paiement du 2nd lot. De plus, elle a demandé à la CNRT de calculer le prix en fonction des recettes et de prolonger de 5 ans la durée du contrat de licence (la durée de la licence est normalement fixée à 15 ans).⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Journal « Manager Online » (MGR ONLINE), *Fin de mise aux enchères des 24 chaînes numérique de télévision avec un montant total de 50,862 millions de baths*, <https://mgronline.com/cyberbiz/detail/9560000159130>, consulté le 4 April 2019.

⁵⁶⁹ Voir TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, Société Thai TV c/ CNRT, req. 1164/2558.

⁵⁷⁰ TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, Société Thai TV c/ CNRT, req. 1164/2558.

Comme ses demandes n'avaient pas obtenu l'agrément de la CNRT, la société a demandé alors l'abrogation de la licence. Il y a donc eu des contentieux administratifs entre la CNRT et la société *Thai TV*. La requérante avait eu des recettes insuffisantes et ne pouvait pas payer la totalité des frais de licence sur lesquels elle s'était engagée lors de la mise aux enchères.⁵⁷¹

En France, ce problème ne se serait pas posé ainsi avec la procédure d'appel à candidatures pour les services des médias audiovisuels car l'autorisation d'exploiter des services de médias audiovisuels hertziens est attribuée gratuitement. Ainsi, l'arrêt d'un service de média audiovisuel en raison du manque d'argent pour payer les frais de licence ne peut être un moyen utilisable en France. Cependant, cela n'exclut pas qu'un média audiovisuel se trouve dans la difficulté économique et ne puisse pas continuer à exploiter son service. C'est l'une des hypothèses pouvant conduire à une procédure de retrait de l'autorisation après mise en demeure par l'autorité de régulation.

Ainsi, les frais importants de licence suite à la mise aux enchères est bien une caractéristique de la procédure d'attribution utilisée en Thaïlande.

Les litiges se présentent différemment en droit français. Par exemple, dans l'affaire sur la chaîne de télévision « Numéro 23 »⁵⁷², la société Diversité TV avait souhaité vendre des parts de son capital à la NextRadioTV pour plusieurs millions d'euros. Cette vente aurait eu des conséquences sur la direction de la Chaîne « Numéro 23 ». Pour le CSA, cette modification de capital aurait constitué une fraude à la loi car la société tirerait ainsi des bénéfices de l'autorisation d'émettre un service de télévision numérique hertzien qu'elle avait obtenu gratuitement par le CSA. Le CSA a sanctionné la société Diversité TV France en retirant son autorisation au titre de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986. Cependant, le conseil d'Etat a annulé cette décision du CSA en raison du manque de preuve de fraude par le requérant. La gratuité de l'autorisation d'utiliser des fréquences hertziennes pour les services des médias audiovisuels français était au cœur de ce litige entre le CSA et la société Diversité TV.

⁵⁷¹ *Ibid.*

⁵⁷² Conseil d'Etat, 30 mars 2016, *Société Diversité France c/ Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 395702 ; RFDA 2016 p.967, Conclu. L. Marion ; RFDA 2016 p.967 note S. REGOURD ; voir aussi A. PIQUARD, *Numéro 23 : le Conseil d'Etat désavoue le CSA*, site du journal quotidien Le Monde.fr, www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/03/30/numero-23-le-conseil-d-etat-casse-la-decision-du-csa_4892512_3236.html#DYOzTGz0UytlTmY5.99, publié le 30 mars 2016, consulté le 31 janvier 2017.

La grande différence de concept de frais de licence en France et en Thaïlande entraîne donc une grande différence de situation des médias audiovisuels des deux pays.

Ensuite, une autre conséquence importante de la différence entre la procédure de mise aux enchères et la procédure d'appel à candidatures porte sur le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de régulation. Etant donné que le prix maximum que l'exploitant s'offre à payer pour la licence est le critère principal de l'attribution par enchères, si la procédure se déroule légalement, l'autorité de régulation aura beaucoup moins d'influence sur le résultat de la mise aux enchères que dans la procédure d'appel à candidatures. Certes, dans le domaine des médias audiovisuels thaïlandais, l'enjeu atteint plusieurs millions de Baths, mais le public a peur des influences politiques et économiques qui pourraient peser dans une procédure d'appel à candidatures : il a donc plus de confiance dans la procédure de mise aux enchères. Il ne serait donc pas facile d'envisager d'utiliser la procédure d'appel à candidatures pour les services privés à vocation commerciale en Thaïlande.⁵⁷³

Au demeurant, la procédure de mise aux enchères est sous le contrôle de la juridiction administrative thaïlandaise.

En France, le CSA, devenu plus tard ARCOM, attribue l'autorisation par la procédure d'appel à candidatures. Il doit alors avoir un certain pouvoir discrétionnaire pour pouvoir sélectionner la candidature appropriée pour la licence en cause. Sa décision est une décision administrative placée sous le contrôle du juge administratif. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait de nombreux recours devant la juridiction administrative contre ses décisions du CSA.

⁵⁷³ Cependant, la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n.3 de 2019 a modifié l'article 42 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010). Dans les deux cas suivants, l'attribution de l'autorisation pour utiliser les spectres des fréquences peut être procéder par d'autre moyen que la mise aux enchères : (1) les spectres de fréquences sont suffisants pour l'utilisation ; (2) les spectres de fréquences que l'annonce NBTC doivent être utilisés pour les activités de service public, la sécurité de l'État ou d'autres services à but non lucrative.

DEUXIEME PARTIE : LES PARTICULARITES DES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS DES MEDIAS AUDIOVISUELS

Après avoir étudié les fondements du contentieux administratif des médias audiovisuels en Thaïlande et en France, il est maintenant possible de voir en détail pour chacun d'eux les particularités des contentieux.

La première concerne l'accès au juge administratif : il sera étudié dans le premier titre de cette partie. Cela permettra des recherches sur la qualification des différents recours utilisés en matière de médias audiovisuels et aussi sur l'introduction de ces recours devant la juridiction administrative.

Ensuite, le deuxième titre de cette partie étudiera le contrôle exercé par le juge administratif dans les litiges des médias audiovisuels, et donc de mieux comprendre ses décisions : non seulement ses décisions de fond mais aussi ses ordonnances dans le cas où il prescrit des mesures provisoires.

TITRE 1 : L'ACCES AU JUGE ADMINISTRATIF

D'abord, la France et la Thaïlande classent différemment les catégories de contentieux administratifs. Alors qu'en France la classification a été construite par référence aux pouvoirs du juge, en Thaïlande, la détermination des différentes catégories de contentieux repose sur des distinctions posées par la loi. De plus, en droit thaïlandais, il existe un recours contre le manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou contre le retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir selon l'article 9 (2) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999). C'est un recours spécifique au droit thaïlandais, mais qui peut être comparé avec le recours français pour excès de pouvoir contre un refus implicite de l'administration. Ce sujet sera étudié en détail dans le premier chapitre.

Ensuite, le deuxième chapitre portera sur l'introduction de l'instance. En effet, en matière de contentieux administratifs, tous les recours ne peuvent être recevables. Le juge administratif doit vérifier la recevabilité des recours en contrôlant l'absence de forclusion, la capacité du requérant et son intérêt pour agir. L'intérêt pour agir est une condition visant à éviter que n'importe qui puisse former un recours sur n'importe quoi.

CHAPITRE 1 : LES DIFFÉRENTS CONTENTIEUX EN DROIT FRANÇAIS ET EN DROIT THAÏLANDAIS

Compte tenu de la variété des litiges relevant de la compétence de leurs juridictions administratives, la France et la Thaïlande accordent toutes deux de l'importance à la détermination des différentes catégories des contentieux administratifs.

Alors qu'en France cette classification a été construite par référence aux pouvoirs du juge, en Thaïlande, elle repose sur la distinction par la loi des différentes catégories de recours qui relèvent de la compétence de la juridiction administrative.⁵⁷⁴

En effet, en France, cette détermination n'est pas réglée par le code de justice administrative, mais à partir d'une analyse des jurisprudences administratives faite par des juristes.⁵⁷⁵ La classification des différentes catégories de contentieux est principalement l'œuvre d'Édouard LAFERRIERE, qui les a distinguées en se fondant sur « l'objet de la requête ».⁵⁷⁶ Les différentes branches de contentieux administratif selon Édouard LAFERRIERE⁵⁷⁷ sont le contentieux de l'annulation, le contentieux de l'interprétation, le contentieux de la répression, le plein contentieux ou contentieux de pleine juridiction. Ainsi, comme l'explique le Professeur Didier TRUCHET, « elle contribue à une typologie des pouvoirs du juge puisque le requérant ne peut demander que ce que le juge peut lui accorder ».⁵⁷⁸

En droit français, les contentieux administratifs des médias audiovisuels relèvent principalement du recours pour excès de pouvoir et du recours de plein contentieux. Le premier concerne notamment des contentieux objectifs, qui visent à faire annuler un acte administratif illégal, alors que le second concerne en principe des contentieux subjectifs, qui visent à faire reconnaître un droit subjectif du requérant : celui-ci « prétend avoir droit à quelque chose de la part de l'administration, prestation, dette d'argent »⁵⁷⁹. Le recours de pleine juridiction concerne principalement les contentieux de responsabilité et les contentieux des contrats.

⁵⁷⁴ B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif, les différents contentieux administratifs et l'intérêt à agir pour chaque contentieux*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2000, p.3-4.

⁵⁷⁵ B. WANNAPANIT, *Ibid.*

⁵⁷⁶ D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 5^e édition, Paris, 2013, p.136.

⁵⁷⁷ É. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault première édition 1887-1888 ; cité dans O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.220

⁵⁷⁸ D. TRUCHET, *op.cit.*, p.136.

⁵⁷⁹ Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 24^e édition 2022, p.117.

En Thaïlande, c'est la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)⁵⁸⁰ qui fixe les différentes catégories de recours. D'après son article 9, les juridictions administratives sont compétentes pour connaître de six catégories de litiges : (1) litiges concernant l'illégalité d'un règlement, d'un ordre ou de tout autre acte administratif ; (2) litiges se rapportant au manquement à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir; (3) litiges tendant à engager la responsabilité pour faute ou la responsabilité sans faute d'une administration ou d'un agent de l'Etat ; (4) litiges nés d'un contrat administratif ; (5) litiges prévus par une loi requérant une administration ou un agent de l'Etat de porter un recours devant une juridiction afin qu'elle adresse à une personne une injonction d'agir ou de ne pas agir; (6) litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative en vertu d'une loi.

Cet article 9 précise seulement quels sont les différents domaines de recours qui relèvent de la juridiction administrative, et c'est l'article 72⁵⁸¹ de la même loi qui précise les pouvoirs du juge administratif dans les différents types de recours. Ainsi, le magistrat administratif dispose des pouvoirs lui permettant : soit d'annuler des actes ou prohiber des actions en raison de leur illégalité (article 72 (1)); soit d'ordonner au chef d'une administration ou à un agent de l'Etat d'accomplir ses obligations dans un délai déterminé (article 72 (2)); soit de le condamner à payer une somme d'argent, à livrer un bien, ou à une obligation de faire ou de s'abstenir de faire, dans les recours en responsabilité de l'administration ou d'un agent de l'Etat ou les litiges concernant un contrat administratif (article 72 (3)); soit d'ordonner aux personnes concernées de se plier à un droit ou à un devoir (article 72 (4)) ; soit d'ordonner à une personne de faire ou de ne pas faire une action, comme prévu par la loi (article 72 (5)).

Pour les besoins de cette étude du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il est indispensable de comparer le régime des différentes catégories de contentieux dans ces deux pays. Les recours classiques en droit français et en droit thaïlandais, qui sont le recours en annulation et celui de plein contentieux, seront d'abord étudiés dans la section 1. Ensuite, dans la section 2, le recours aux fins d'injonction en droit thaïlandais, dans

⁵⁸⁰ Voir la traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français,

http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, Consulté le 15 février 2016.

⁵⁸¹ Voir aussi la Traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *Ibid.*

le cas du manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi ou du retard excessif à accomplir ce devoir, sera comparé plus en détail avec le pouvoir d'injonction que le droit français accorde de façon limitée au juge administratif.

Section 1 : les recours classiques : recours en annulation et recours de plein contentieux

Pour regrouper plus clairement les différences et les similitudes des contentieux administratifs des médias audiovisuels en droit français et en droit thaïlandais, le paragraphe 1 sera consacré aux recours en annulation et le paragraphe 2 sera consacré aux recours de plein contentieux.

Paragraphe 1 : le recours en annulation

Bien que l'exploitation des services des médias audiovisuels soit maintenant libérée du monopole de l'Etat, l'intervention de l'autorité publique reste nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de ce domaine d'activité. Étant donné qu'actuellement, la France et la Thaïlande ont chacune une autorité de régulation des médias audiovisuels, les principaux litiges objets d'un recours en annulation concernent l'exercice ou le non-exercice de ses missions.

Il est donc temps de voir comment s'applique ce recours en France et en Thaïlande (A), et quels sont dans chacun des deux pays les conséquences de l'annulation de l'acte administratif suite à ce type de recours (B).

A : Le recours pour excès de pouvoir dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande

En Thaïlande, selon n°(1) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), les juridictions administratives sont compétentes pour connaître : « (1) *Des litiges concernant*

l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, de mauvaise foi, ou résultant d'une discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures, ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite »⁵⁸². Dans le cas où l'illégalité est avérée, le juge administratif peut annuler, en totalité ou partiellement, le règlement, la décision, ou prohiber l'action en cause (article 72 (1))⁵⁸³.

Ce recours selon l'article 9 alinéa un (1) et l'article 72 (1) du droit thaïlandais présente donc des cas d'ouverture à peu près équivalents à ceux du recours pour excès de pouvoir en droit français⁵⁸⁴ : incompétence, vice de forme, vice de procédure, détournement de pouvoir et violation de la loi⁵⁸⁵.

La personne qui aurait un intérêt à agir contre cet acte peut alors former un recours en annulation pour demander au juge administratif d'annuler l'acte litigieux. Dans le cas où le juge constate qu'il n'y a pas d'illégalité dans l'acte litigieux, le juge rejette la demande du requérant.

Dans le domaine des médias audiovisuels, en Thaïlande comme en France, les recours en annulation portent sur les autorisations, les rejets d'autorisation⁵⁸⁶ ou les agréments affectant

⁵⁸² Traduction faite par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande, Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), *Ibid.*, consulté le 7 juin 2019.

⁵⁸³ Article 72 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) : « *Le magistrat administratif dispose par jugement ou ordonnance des pouvoirs suivants :*

(1) Annuler en totalité ou partiellement les règlements, les décisions ou prohiber les actions attaquées, en raison des illégalités prévues à l'article 9 alinéa un (1) commises par l'administration ou un agent de l'Etat »

⁵⁸⁴ P. KWAIPHAN, *Quelques considérations sur le recours contre le contrat administratif selon la jurisprudence de la juridiction administratif français*, revue académique tome 2 : droit administratif, partie droit de la procédure, revue académique de la juridiction administrative, 1ère année, édition 3, septembre-décembre 2001, p.1 ; Y. KHAOPAD, *Administrative contract : A study on the unlawful selection process of the private party*, Thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009, p.108 ; P. PONGSUWAN, *Les moyens considérés dans le jugement des différents contentieux administratifs*, Documents distribués lors de la formation des officiers de premier grade de la juridiction administrative en Thaïlande, Bureau de la Juridiction Administrative, 2006, p. 5 ; cité dans R. PATUMANON, *Judicial review of the Thai administrative Court on an administrative body's motifs both fact and law concerning an administrative order*, Thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009, p.1 ; P. KONGMESOMBAT-JITMAHUEMA, *Le recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse de doctorat en Droit, Aix-Marseille 3, 2009, p.277

⁵⁸⁵ Voir Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.182-193

⁵⁸⁶ Exemple en Thaïlande : le requérant forme un recours contre la délibération de la CNRT lui ordonnant d'arrêter sa radiodiffusion car il n'a pas fait de demande de renouvellement de sa licence d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion (TA. (TH) Ubon Ratchathani, 24 février 2016, *SOMPRASONG SIRIDUANGNET c/ CNRT*, n°25/2559) ; exemple en France : la Société Business FM forme un recours demandant au Conseil d'Etat d'annuler les décisions du CSA rejetant sa candidature pour l'exploitation du service de radiodiffusion dans les zones de Beauvais et Compiègne, et d'annuler ses décisions accordant des autorisations en catégorie A à la radio Nouvelle

une autorisation déjà accordée⁵⁸⁷, ou les pouvoirs réglementaires⁵⁸⁸. Il y a aussi en France les litiges concernant les actes qui proviennent du gouvernement, comme par exemple dans le cas des actes réglementaires prévus par la loi du 30 septembre 1986 modifiée sous forme d'un décret⁵⁸⁹, et en Thaïlande les litiges concernant la sélection des membres de l'autorité de régulation⁵⁹⁰.

B : La conséquence de l'annulation

Le recours en annulation selon l'article 9 (1) de la loi de 1999 en droit thaïlandais ou le recours pour excès de pouvoir en droit français sont des contentieux de caractère objectif⁵⁹¹ qui ont pour but de contester l'acte administratif fait par d'administration. La décision d'annulation prise par le juge s'applique aussi aux personnes autres que les parties au recours, mais qui sont concernées par l'acte contesté. La décision d'annulation est donc opposable à tous⁵⁹².

Radio Berbère dans la zone de Beauvais et en catégorie D à la radio Skyrock dans la zone de Compiègne (CE. 30 décembre 2011, *Société Business FM*, n°329050).

⁵⁸⁷ Exemple : le requérant forme un recours contre la décision du CSA rejetant sa demande tendant à la transformation de son statut de radio associative en radio commerciale locale indépendante CE, 30 juill. 1997, *Association Anglet FM*, n° 172606 ; cite L. MARION, conclusion de l'arrêt CE. 30 mars 2016, *Société Diversité France*, n°395702, (*Communication audiovisuelle : le « retrait » d'une autorisation d'utiliser une fréquence*), RFDA 2016 p. 954

⁵⁸⁸ Exemple en Thaïlande : recours contre le règlement de la CNRT sur les critères des événements importants qui doivent être diffusés sur la télévision gratuite (Must Have) B.E. 2555 (2012) du 11 décembre 2012 (CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcastings and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° ap.215/2557) ; Exemple en France, recours contre la décision n° 87-361 du 31 décembre 1987 de la CNCL intitulée "note de technologie relative à certains termes ou expressions employés en matière de programmes de télévision" (CE. 16 novembre 1990, *La Cinq*, n°97585 ; AJDA, 1991, p.214, Com B. STIRN ; RFDA, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; D, 1991, p. 374, note P. HUET ; citée dans S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p. 143).

⁵⁸⁹ Exemple : CE. 5 / 3 SSR, 17 janvier 1990, n° 85898, n°85913, n°86057 ; les requérants demandent au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 pris pour l'application de l'article 27-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant pour certains services de télévision le régime applicable à la publicité et au parrainage.

⁵⁹⁰ En Thaïlande, la Cour administrative Suprême a annulé la délibération du Comité de sélection déclarant 14 candidats aptes à être membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion, en vue d'en transmettre la liste au Sénat (CAS. 13 février 2003, *Pitaya WONGKUL c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre*, n° App. 4/2546).

⁵⁹¹ O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7e édition, Paris, 2012, p.226 ; voir Y. GAUDEMET, op.cit., p.117

⁵⁹² P. KONGMESOMBAT-JITMAHUEMA, op.cit., p. 280

En France, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, l'acte administratif illégal est annulé par le juge.⁵⁹³ La décision d'annulation entraîne alors un effet rétroactif⁵⁹⁴, ce qui signifie que cet acte est « *réputé n'être jamais intervenu* ». ⁵⁹⁵

Cependant, dans certaines situations délicates, dans l'intérêt de la justice, le juge administratif est amené à reconsidérer les effets de l'annulation des actes contestés.

S'agissant de la rétroactivité des effets de l'annulation, le Conseil d'État a trouvé une solution permettant au juge de moduler les effets de l'annulation prononcée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.⁵⁹⁶ La principale décision du Conseil d'Etat illustrant cette solution est l'arrêt *Asso.AC! et c.*⁵⁹⁷ La modulation des effets de l'annulation est décidée « *compte tenu des conséquences manifestement excessives que l'annulation rétroactive pourrait avoir en raison tant des effets produits par l'acte annulé qu'au maintien temporaire de ces effets* »⁵⁹⁸.

Ainsi, en principe, le juge administratif français applique cette modulation des effets rétroactifs de l'annulation lorsqu'ils auraient « *des conséquences manifestement excessives* »⁵⁹⁹.

Dans le domaine des médias audiovisuels français, l'affaire *Société NRJ 12 et Société Télévision Française 1* peut être citée comme exemple d'une modulation des effets rétroactifs de l'annulation.

Les sociétés requérantes avaient demandé au Conseil d'Etat d'annuler la décision du CSA du 15 mars 2005 adoptant le projet d'avenant à la convention de la chaîne TNT M6 Music, devenue ensuite W9. Cet avenant permettait un assouplissement des règles de programmation, accordant à cette chaîne la possibilité de « *diffuser des émissions non musicales de même nature que celles diffusées par les services généralistes* ». De plus, pour le Conseil d'État, la clause de

⁵⁹³ J-F. LACHAUME, H. PAULIAT, S. BRACONNIER et C. DEFFIGIER, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence*, 17e édition, PUF, Thémis Droit, 2017, p.778.

⁵⁹⁴ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.118 ; J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, Ibid.*, p.649.

⁵⁹⁵ J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, Ibid.*, p.771 et p.773.

⁵⁹⁶ O. GOHIN, *op.cit.*, p. 227

⁵⁹⁷ CE. ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC ! et autres*, n° 255886, n°255887, n°255888, n°255889, n° 255890, n°255891, n°255892 ; RFDA 2004, p.454, Concl. Devy et p.437, note Stahl et A. Courrèges ; AJDA 2004.1183, chron. C. Landais et Lenica, p.963, note Seiller et p.1626, note Bailleul ; LJA juill. 2004, n° 4, p.1, note Boulouis et A. Courrèges ; cités dans O. GOHIN, *Ibid.*, p. 228 ; voir détails sur les conséquences de cette décision dans J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, op.cit.*, p.771-p.788

⁵⁹⁸ Voir aussi CE. 05 mars 2008, *SOCIETE TF1 et SOCIETE NRJ 12*, n° 281451 et n° 284783, Lebon p. 91, concl. T. OLSON ; cité dans J. SIRINELLI, *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir*, RFDA 2016, p. 529

⁵⁹⁹ J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, op.cit.*, p. 771

la convention selon laquelle les heures de grande écoute seraient comprises entre 7 heures et 24 heures apparaissait manifestement inadaptée au regard de la nature de la programmation.

Parce qu'il l'estimait illégale comme étant contraire à l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 et au principe de l'égalité de traitement, le juge devait annuler cette décision du CSA. Cependant, compte tenu « *des effets excessifs d'un retour immédiat aux règles de programmation* » et « *des risques qu'il comporterait pour la pérennité du service* », le Conseil d'Etat a décidé que l'effet de l'annulation serait différé jusqu'au 1er juillet 2008.⁶⁰⁰

Autre exemple, l'affaire *Société TF1 et Société TMC*⁶⁰¹: les requérants avaient demandé au Conseil d'Etat d'annuler la décision du CSA du 19 juillet 2005 autorisant la SOCIETE MCM à utiliser une ressource radioélectrique pour l'exploitation du service de télévision *Europe 2 TV*, et la convention annexée à ladite décision.

Le juge avait relevé que la convention prévoyait d'une part que 75 % au moins du temps d'antenne devaient être consacrés à des programmes musicaux alors que la répartition de ces programmes dans la journée n'était pas précisée, et d'autre part que les heures de grande écoute pour la diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française seraient comprises entre 7 heures et 24 heures. En conséquence, le Conseil d'Etat a décidé que « la convention retient une définition des heures de grande écoute manifestement inadaptée au regard des règles auxquelles elle soumet par ailleurs la programmation du service, et méconnaît par suite les dispositions précitées de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 et de l'article 14 du décret du 17 janvier 1990 ». La décision et la convention ont donc été annulées. Cependant, le Conseil d'Etat a décidé que l'annulation prendrait effet le 1er juillet 2008. Cette modulation était motivée en considération des « *effets excessifs d'une interruption de la diffusion du service au regard tant de l'intérêt général qui s'attache au développement de la télévision numérique terrestre que des intérêts de la société MCM* ». ⁶⁰²

En Thaïlande, les actes administratifs illégaux peuvent aussi être annulés par le juge administratif. Il peut ainsi annuler, en totalité ou partiellement, un règlement, une la décision,

⁶⁰⁰ CE. 5 mars 2008, *Société NRJ 12 et Société TF1*, n° 281451 ; voir site web du CSA, « V - L'activité contentieuse », Rapport Annuel 2008, https://www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2008/donnees/rapport/V_actcontentieuse.htm, consulté le 15 mars 2020.

⁶⁰¹ CE. 5 mars 2008, *Société TF1 et Société TMC*, n°286273 ; voir site web du CSA, « V - L'activité contentieuse », Rapport Annuel 2008, *Ibid.* ; voir J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, op.cit.*, p.776

⁶⁰² CE. 5 mars 2008, *Société TF1 et Société TMC*, n°286273 ; voir J-F. LACHAUME et autres, *Droit administratif, Les grandes décisions de la jurisprudence, Ibid.*, p. 776.

ou prohiber l'action en cause (n°(1) de l'alinéa un de l'article 72). En ce qui concerne les conséquences de l'annulation, la loi de 1999 donne explicitement le pouvoir au juge administratif d'en fixer les effets ⁶⁰³ : selon l'alinéa deux de l'article 72 de cette loi, « *le magistrat peut préciser si la décision a un effet rétroactif ou non, prend effet pour l'avenir à une date déterminée et jusqu'à une certaine date ou fixer d'autres conditions dans l'intérêt de la justice* »⁶⁰⁴.

Ainsi, alors qu'en France la consécration du principe de la possibilité de modulation des effets dans le temps est l'œuvre du juge administratif, en Thaïlande, c'est la loi qui accorde au juge administratif le pouvoir de prendre une telle décision.⁶⁰⁵

Dans le domaine des médias audiovisuels, l'affaire *RS International Broadcastings and Sport Management*⁶⁰⁶ peut être citée comme exemple : le juge a annulé une disposition d'un règlement de la CNRT dans un cas spécifique à un requérant, mais en la laissant subsister dans les autres cas. En effet, le juge de la Cour administrative Suprême a considéré que l'application de l'article 3 du règlement régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have) B.E. 2555 (2012) du 11 décembre 2012 (publié dans le Journal Officiel du 4 janvier 2013), concernant l'événement n°7 de la liste annexée à ce règlement, serait injuste pour le requérant qui disposait d'un droit de diffusion des matches de la Coupe du Monde avant la mise en vigueur du règlement de la CNRT.

Le juge a donc décidé d'annuler l'application de cet article 3 du règlement seulement en ce qui concernait le requérant pour la diffusion des matches de finale de la Coupe du Monde 2014. L'annulation avait donc un effet rétroactif pour ce seul cas individuel. Pour les autres cas, ce règlement restait applicable de manière générale.

⁶⁰³ Voir C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant la création de la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013 ; B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif, les différents contentieux administratifs et l'intérêt à agir pour chaque contentieux*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2000, p.459 – p.460 ; R. HONGSIRI, *La juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, The Thai Bar institute, 8e édition, 2018, p.206 - p.207.

⁶⁰⁴ Traduction faite par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande, *Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)*, *op.cit.*, consulté le 7 juin 2019.

⁶⁰⁵ P. SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.197

⁶⁰⁶ CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcasting and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° ap.215/2557.

Paragraphe 2 : recours de plein contentieux

La doctrine française classe le contentieux en deux catégories suivant qu'ils présentent un caractère subjectif (défense d'un droit appartenant à une personne) ou objectif (défense de la légalité d'un point de vue abstrait). En reprenant ce classement, l'étude sur les recours de plein contentieux peut être organisée comme suit :

(A) les recours de plein contentieux subjectifs et (B) les recours de plein contentieux objectifs.

A : Recours de plein contentieux subjectif

En France, les recours de plein contentieux sont en principe des contentieux de caractère subjectif, car ils concernent principalement la reconnaissance d'un droit appartenant au requérant⁶⁰⁷. Ils concernent principalement les recours en responsabilité et les recours sur les contrats. En outre, ils concernent aussi le règlement des différends par le CSA, pouvoir spécial au droit français.

Les recours de plein contentieux subjectifs en France sont équivalents en Thaïlande aux recours n°(3) et n°(4) appartenant à la compétence de la juridiction administrative selon l'alinéa un de l'article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999). En effet, le n°(3) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999 précise que les recours mettant en cause la responsabilité de l'administration et des agents de l'Etat relèvent de la juridiction administrative. Il en va de même pour le n°(4) de la même disposition, concernant les contentieux sur les contrats administratifs.

Il est donc important de voir dans les deux pays comment s'appliquent aux litiges des médias audiovisuels ces recours de plein contentieux subjectifs : d'abord, ceux mettant en cause la responsabilité (a), puis ceux sur les contrats (b), et enfin ceux, particuliers à la France, sur le règlement des différends par le CSA (c).

⁶⁰⁷ Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 24 édition 2022, p.117.

a. Recours en responsabilité en France et de l'article 9 (3) en Thaïlande

L'exercice des missions ou les manquements aux devoirs des autorités publiques de contrôle de l'audiovisuel telles que le CSA et la CNRT peuvent parfois créer des dommages ou des préjudices aux administrés. En France, ceux-ci peuvent alors faire un recours pour demander des indemnisations par ces autorités.⁶⁰⁸ Il s'agit d'un recours de plein contentieux subjectif sur la responsabilité de l'autorité. Son équivalent en Thaïlande est le recours sur la responsabilité selon le n°(3) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999.

Le recours contentieux peut être fait par une personne physique ou par l'exploitant du service de médias audiovisuels.

En Thaïlande, le n°(3) de l'alinéa un de l'article 72 de la loi de 1999 précise en ce cas les pouvoirs du juge. Dans le cas du « *recours en responsabilité de l'administration ou d'un agent de l'Etat* », le juge peut : « *condamner à payer une somme d'argent, à livrer un bien, ou à une obligation de faire ou de s'abstenir de faire* » ... et il « *peut fixer les conditions et les délais pour l'application de sa décision* ». ⁶⁰⁹

Le recours sur la responsabilité selon le n°(3) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999 peut être exercé en même temps qu'un recours en annulation concernant une décision illégale d'une administration ou d'un agent de l'Etat selon le n°(1) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999, ou qu'un recours à but d'injonction en raison du manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou d'un retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir selon le n°(2) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999.

La décision du tribunal administratif central n°1658/2557⁶¹⁰ en donne un exemple : en raison du manque de dispositions juridiques sur le « Must Carry » à l'époque de la diffusion des matches de la Coupe d'Europe 2012, la CNRT n'avait pas pu obliger la société GMMZ à laisser la société TRUE diffuser les matches normalement transmis par les chaînes gratuites incluses dans l'offre de cette dernière. Un abonné de la société TRUE qui n'avait donc pas pu regarder les matches a fait alors un recours visant la négligence de la CNRT à exercer sa mission, et aussi un recours en responsabilité devant la juridiction administrative pour

⁶⁰⁸ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.118

⁶⁰⁹ Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), traduction publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.*

⁶¹⁰ TA (TH) Central, 17 octobre 2014, *M. Jaikaew K. c/ CNRT et le bureau de la CNRT*, n°1658/2557

demander qu'elle ordonne à la CNRT de lui verser des indemnités. Le tribunal administratif a rejeté ses recours car il a considéré qu'il n'y avait pas eu de négligence de la part de la CNRT.

En France, dans le domaine des médias audiovisuels, les recours mettant en cause la responsabilité du CSA concernent les demandes d'indemnités présentées par les requérants qui ont subi des préjudices causés par une décision de cette autorité. L'indemnisation est accordée en fonction du caractère direct et certain des préjudices subis.⁶¹¹

Par exemple, dans l'affaire de la société *Vortex*⁶¹², étant donné que la décision de refus du CSA d'attribuer à cette société une fréquence pour l'exploitation d'un service de radiodiffusion avait été annulée par le Conseil d'Etat, la société *Vortex* a demandé à être indemnisée en raison du « *manque à gagner* » qu'elle avait subi à cause du rejet irrégulier de sa candidature. D'après le juge, la demande d'indemnisation dans ce cas devait être prise en considération si le candidat avait « *des chances sérieuses d'obtenir une autorisation* ». Estimant que la société *Vortex* disposait de telles chances pour une fréquence radio, la juridiction administrative a donc considéré que la société avait droit à être indemnisée de son manque à gagner. L'indemnisation a inclus les frais de présentation de sa candidature.⁶¹³

Autre exemple, dans l'affaire *M. VERDURE*⁶¹⁴, en raison des troubles excessifs que M. VERDURE avait subi du fait des nuisances électromagnétiques engendrées par une concentration d'antennes d'émission pendant plusieurs années, le Conseil d'Etat a considéré que le requérant avait droit à être indemnisé.

b. Recours sur les contrats administratifs en France et de l'article 9 (4) en Thaïlande

⁶¹¹ S. HENNETTE- VAUCHEZ, *Responsabilité sans faute*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2013, paragraphe 34

⁶¹² TA, 29 juillet 2009, *Vortex*, n°0619677 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 32 et 207 ; CAA, 23 juin 2011, *Vortex*, n°09PA05578 ; AJDA 2011, p.2032 ; AJDA 2012, p.93, note M. SIRINELLI ; S. HENNETTE- VAUCHEZ, *Responsabilité sans faute*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2013, paragraphe 34, CE, 24 janvier 2014, *Vortex*, n°351274 ; AJDA 2014, p. 1304.

⁶¹³ Cependant l'indemnisation n'inclue pas le remboursement des avances aux actionnaires qui avaient consenties dans l'intérêt de la concession. (CE, 27 juin 1997, *SOCIETE TV 6*, n° 134147).

⁶¹⁴ CE, 13 juin 2001, *M. VERDURE*, n°211403 ; RFDA, 2002, p.594 ; Conclu. D. CHAUVAUX ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 11, paragraphe 10 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 234

Outre le contentieux de la responsabilité, un autre type de contentieux relevant classiquement du recours de pleine juridiction est le contentieux des contrats quand « *le requérant prétend avoir droit, à la suite d'un contrat qu'il a passé avec l'administration, à une situation individuelle telle qu'une créance d'argent dont l'administration conteste le montant ou l'existence même* ». ⁶¹⁵

En Thaïlande, d'après le n° (4) de l'alinéa de l'article 9 la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), les « *litiges nés d'un contrat administratif* » sont sous la compétence des juridictions administratives.

Dans le cas des « *litiges concernant un contrat administratif* », le n° (3) de l'alinéa un l'article 72 de la loi de 1999 précise bien que le magistrat administratif dispose du pouvoir de « *condamner à payer une somme d'argent, à livrer un bien, ou à une obligation de faire ou de s'abstenir de faire* » et il « *peut fixer les conditions et les délais pour l'application de sa décision* ». Cette disposition montre bien que pour les contentieux sur les contrats comme pour les contentieux en responsabilité, le juge n'a pas seulement le pouvoir d'annuler la décision administrative (comme dans le cas du recours en annulation). Dans ces contentieux, le pouvoir du juge administratif thaïlandais peut donc être comparé à celui du juge administratif français dans le recours de pleine juridiction.

En France, dans l'affaire de *la Société Internationale de Télévision et Communication* ⁶¹⁶, le requérant et la direction générale des télécommunications avaient développé des projets de contrat pour la transmission de programmes télévisuels par satellite. Finalement, l'administration n'avait pas donné suite. Bien que l'administration ait justifié la non-signature du contrat par des considérations tirées de l'intérêt général du service, le juge a considéré que l'administration n'avait pas présenté d'élément précis pour justifier ces considérations. Ainsi, « *l'abandon du projet doit dès lors être regardé comme une rupture fautive de la promesse de contracter faite par la direction des télécommunications, rupture qui, dans les circonstances de l'espèce, engage entièrement la responsabilité de l'Etat* ».

⁶¹⁵ Y. GAUDEMET, *op.cit.*, p.118

⁶¹⁶ CAA. 2 Octobre 1990, *Société Internationale de Télévision et Communication*, n°89PA01666, dans E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 30

Le juge a considéré tout de même que l'Etat n'était pas responsable de la totalité du préjudice car « *la société ne pouvait, sans faire preuve d'imprudence, s'engager au-delà de ce qui était nécessaire pour constituer, dans le cadre d'une gestion rationnelle, un nombre suffisant d'émissions pour commencer l'exploitation dès la mise à sa disposition du canal du satellite sollicité* ».

De ce fait, la Cour administrative d'appel a décidé que l'Etat était responsable du préjudice « *correspondant aux dépenses que celle-ci a engagées, à partir de la réception de la lettre du secrétaire d'Etat aux télécommunications du 24 avril 1986, pour constituer, dans le cadre d'une gestion rationnelle, un nombre suffisant d'émissions pour commencer l'exploitation dès la mise à sa disposition du canal de satellite sollicité* ».

En Thaïlande, la Cour administrative Suprême a rendu une décision sur l'affaire de la société ITV le 20 novembre 2007⁶¹⁷. Le secrétariat permanent du bureau du Premier Ministre et la société ITV avaient conclu un contrat pour l'exploitation de services de télévision. Or, en raison de manquements dans l'application des conditions mentionnées dans le contrat, le secrétariat permanent du bureau du Premier Ministre avait annulé le contrat et avait demandé au juge administratif d'enjoindre ITV de payer des sommes restant à régler, des indemnités et des intérêts. Il s'agissait donc d'un recours contentieux sur un contrat administratif selon le n°(4) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999. Or, durant le procès, le défendeur a demandé à la Cour de rayer l'affaire des registres du greffe en faisant valoir que la clause n°15 du contrat stipulait précisément que dans le cas d'un conflit entre les parties, chaque partie devait nommer un arbitre, et que les deux arbitres ainsi nommés devaient en nommer un troisième pour former avec eux un collège arbitral qui statuerait sur le conflit. Le juge a considéré cette disposition comme étant un contrat d'arbitrage selon l'article 11 alinéa un de la loi sur l'arbitrage de 2002. Ainsi, conformément à l'article 14 alinéa un de la même loi, le juge devait alors rayer l'affaire des registres du greffe pour que les parties utilisent la procédure d'arbitrage mentionnée dans le contrat.

Autre exemple dans la décision de la Cour administrative suprême du 22 juin 2015⁶¹⁸ : la Société *Raisom* et la société *MCOT* (une de chaîne de télévision) avaient conclu un contrat

⁶¹⁷ CAS. 22 novembre 2007, *secrétariat permanent du bureau du premier Ministre c/ ITV*, n°774/2550,

⁶¹⁸ CAS. 22 juin 2015, *Raisom c/ MCOT (avec une demande d'intervention de M. Pramut S.)*, n° ap. 697/2558 ; D. JENKLONGTAM, la Cour Administrative Suprême tranche en sens contraire : *Raisom VS MCOT*, article sur le site web de l'Office des juridictions administratives de Thaïlande, http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_030216_111559.pdf, consulté le 27 août 2023.

pour l'édition d'une émission de télévision. Selon le contrat, les deux parties avaient chacune le droit d'allonger la durée de la publicité. Dans le cas où la durée de la publicité d'une société dans l'émission dépasserait celle prévue au contrat, la société devait payer pour la publicité dépassant cette durée et demander par lettre l'achat de la durée supplémentaire et une réduction de 30% sur le prix. La société MCOT a constaté que la société *Raisom* avait vendu des publicités supplémentaires sans l'avoir signalé. La société MCOT lui a réclamé alors un paiement pour les publicités excédant la durée prévue dans le contrat, et sans la réduction de 30%. Après avoir payé, la société *Raisom* a considéré que la société MCOT devait lui restituer une somme équivalant aux 30% de réduction, car bien que la société *Raisom* n'ait pas demandé par lettre une réduction, elle avait envoyé la liste de ses publicités à la société *MCOT*. De plus, la société *MCOT* avait aussi vendu de la publicité au-delà de la durée prévue dans le contrat. La société *Raisom* a considéré que la société *MCOT* devait aussi payer le dépassement de la durée prévue dans le contrat.

La Cour administrative Suprême a considéré que la société *MCOT* n'avait pas l'obligation de rendre la somme équivalant aux 30% de réduction car la société n'avait pas fait de demande de réduction. La Cour a considéré aussi que la société *MCOT* n'avait pas à payer à la société *Raisom* le dépassement de la durée de publicité, car le contrat ne l'avait pas prévu ainsi, et de plus la société *MCOT* étant la propriétaire de la station de télévision, les heures de diffusion lui appartenaient, et donc son propre temps de dépassement de la publicité lui appartenait.

c. **Recours sur le règlement des différends, particulier à la France**

En droit français, le CSA dispose du pouvoir de règlement des différends selon l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée⁶¹⁹. Les services audiovisuels, que ce soit un éditeur, un distributeur, un exploitant de système d'accès sous condition (article 95), ou un prestataire peuvent saisir le CSA de tout différend relatif à la distribution, aux conditions techniques et financières de mise d'un service à la disposition du public. Cela concerne notamment le cas où ce différend porterait atteinte aux différents principes d'intérêt public protégés par la loi, tels que le pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion, la

⁶¹⁹ Modifiée par la loi no 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

sauvegarde de l'ordre public, la qualité et à la diversité des programmes etc., ainsi qu'aux relations contractuelles entre un éditeur et un distributeur de services.⁶²⁰

Ainsi, en tant que gardien de la liberté de communication, le législateur attribue le pouvoir au CSA de statuer sur les conflits entre les exploitants de services de médias audiovisuels.⁶²¹

Cependant, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une simple autorité, certes indépendante, mais sans statut juridictionnel. Sa décision affecte aussi inévitablement les droits subjectifs des parties de l'affaire. De ce fait, la décision du CSA doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative. C'est ce qui a été prévu par le législateur.

Tout d'abord, l'article 42-8⁶²² de la loi du 30 septembre 1986 modifiée prévoit que les éditeurs et les distributeurs ainsi que les personnes mentionnées à l'article 95 (exploitants de système d'accès sous condition) et leurs prestataires peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat contre les décisions du CSA prises en application de l'article 17-1.

Ensuite, l'article 42-15⁶²³ de la loi de 1986 modifiée prévoit aussi que le CSA dispose du pouvoir de sanctionner pécuniairement une partie au litige qui ne se conformerait pas à la décision du Conseil dans les délais fixés. Cependant les sanctions prononcées par le CSA peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État.

Dans le cas du recours contre une décision de règlement des différends prise par le CSA, le juge n'a pas seulement le pouvoir d'annuler ou de confirmer la décision de l'autorité de régulation, il dispose aussi du pouvoir de substituer à la décision du CSA sa propre décision.

⁶²⁰ Voir alinéa un de l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée.

⁶²¹ Plus de détails dans E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 11.

⁶²² Article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée : « Les éditeurs et les distributeurs de services de communication audiovisuelle peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel prises en application des articles 17-1, 42-1, 42-3 et 42-4. Les personnes mentionnées à l'article 95 et les prestataires auxquels ces personnes recourent peuvent former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat contre les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel prises en application de l'article 17-1 ». ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 11

⁶²³ Article 42-15 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée : « Lorsqu'une partie au litige ne se conforme pas dans les délais fixés à la décision prise en application de l'article 17-1, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prononcer à son encontre une sanction pécuniaire dans les conditions fixées aux articles 42-2 et 42-7.

Ces décisions sont motivées. Elles sont notifiées à l'intéressé. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, qui a un effet suspensif ». ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 11

Le recours concernant le pouvoir de règlement des différends fait donc bien partie du recours de plein contentieux en droit français.

L'exemple qui peut être cité dans le cas d'un litige sur le pouvoir du règlement des différends du CSA est la décision du Conseil d'État du 9 juillet 2010 sur l'affaire Société Canal+ distribution.⁶²⁴

Dans cette affaire, le CSA était saisi par les sociétés NRJ 12 et BFM TV qui avaient tenté de se faire attribuer dans l'offre Canalsat le numéro logique défini par le CSA pour leur diffusion par la voie hertzienne, soit respectivement le numéro 12 et le numéro 15. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait enjoint à la Société Canal+ distribution d'attribuer, dans le plan de services de l'offre Canalsat, ces numéros logiques aux deux chaînes en cause. En application de l'article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, la Société Canal+ distribution a formé un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat pour lui demander d'annuler les décisions du 17 décembre 2009 du CSA relatives aux différends l'opposant aux sociétés NRJ 12 et BFM TV.

Autre exemple, la décision du Conseil d'Etat du 7 décembre 2011 sur l'affaire Société Métropole Télévision.⁶²⁵ Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a annulé la décision du CSA enjoignant à la Société Métropole Télévision de présenter une proposition commerciale de distribution du service de télévision M6, qu'elle édite, à la société AB Sat.

En effet, ces deux sociétés n'ayant pas de relation contractuelle, le Conseil d'Etat a considéré que l'injonction ne pouvait être faite que dans le cas où « *la loi fait expressément obligation (à un opérateur) de mettre à disposition un service ou de le reprendre* » et dans le cas où la nécessité se présente pour prévenir des atteintes aux différents principes d'intérêt

⁶²⁴ CE. 9 juillet 2010, Société Canal+ distribution, n°335336 ; AJDA 2010 p.1924 ; note D. BOTTEGHI., A. LALLET ; Gazette du Palais, 12 août 2010, n°224, p.31, P. GRAVELEAU ; voir aussi CE. 9 juillet 2010, société NRJ12, n°s 309352 et 309353 ; cité dans la conclusion de D. BOTTEGHI., A. LALLET, *Ibid.* (Cette affaire se lie avec celle de CE. 9 juillet 2010, Société Canal+ distribution, n°335336. En effet, étant donné que le CSA a fait une nouvelle décision réglant les mêmes différends, il n'y a pas lieu d'annuler la décision du CSA de rejeter la demande du requérant tendant au règlement des différends l'opposant à la société Canalsatellite) ; Voir aussi la décision du juge des référés dans l'ordonnance suspendant la décision du CSA de règlement de différends dans : CE. Ord. 16 février 2010, n°335337, cité dans la conclusion de D. BOTTEGHI., A. LALLET, *Ibid.* ; cité aussi dans E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010, paragraphe 200

⁶²⁵ CE. 7 décembre 2011, Société Métropole Télévision, n°321349 ; Gazette du Palais, 22 décembre 2011, n°356, p.30, P. GRAVELEAU ; D'autres décisions concernant le pouvoir de règlement de différends : exemples CE. 2 février 2011, *SOCIETE TV NUMERIC*, n°s 329254 et 332499, résumé dans Gazette du Palais, 17 février 2011, n°48, p.26, P. GRAVELEAU ; CE. 22 Octobre 2014, *Société France Télévision*, n° 356893.

public protégés par la loi (tels que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, la sauvegarde de l'ordre public, la qualité et la diversité des programmes etc.).

En Thaïlande, selon la loi, la CNRT ne dispose pas de ce pouvoir d'injonction. Dans le cas d'un conflit entre services audiovisuels, l'autorité de régulation invite les parties à se concerter pour essayer de trouver une solution, car l'autorité n'a pas le pouvoir de statuer sur ces conflits.

B : recours de plein contentieux objectifs sur les sanctions

En cas de recours contre des sanctions infligées par la CNRT ou le CSA, quels sont les pouvoirs du juge dans chacun des deux pays ?

En France, comme pour le contentieux électoral, le contentieux fiscal et le contentieux sur les sites classés⁶²⁶, les recours contre les sanctions prises par les autorités administratives sont du domaine du recours de plein contentieux objectif.⁶²⁷ Le droit à un procès équitable selon l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme doit donc être garanti.⁶²⁸

Dans le domaine des médias audiovisuels, la loi du 30 septembre 1986 modifiée précise expressément dans son article 42-8 que les sanctions décidées par le CSA contre les éditeurs et les distributeurs de services de communication audiovisuelle peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat. Les services audiovisuels du secteur public peuvent aussi former un recours de pleine juridiction contre les sanctions prononcées par le CSA, selon l'article 48-8 la loi du 30 septembre 1986 modifiée.⁶²⁹

Par exemple, dans l'affaire *Sté Lebanese communication Group*⁶³⁰, le CSA avait résilié unilatéralement la convention qu'elle avait conclue avec la société requérante pour la diffusion du service de télévision dénommé « Al Manar ». Le Conseil d'Etat a considéré qu'en raison

⁶²⁶ M. GUYOMAR., B. SEILLER, Contentieux administratif, Dalloz, 2 édition, Hyper cours, 2012, p.115- 116 ; Y. Y. GAUDEMONT, Droit Administratif, LGDJ, 21e édition, 2015, p.107

⁶²⁷ M. GUYOMAR, - B. SEILLER, Contentieux administratif, Dalloz, 2 édition, Hyper cours, 2012, p.117 ; D. TRUCHET, Droit administratif, *op.cit.*, p.136

⁶²⁸ M. GUYOMAR, - B. SEILLER, *Ibid.*

⁶²⁹ E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 9 ; voir aussi CC. 2000-433 DC - 27 juillet 2000 ; CC 88-248 DC - 17 janvier 1989

⁶³⁰ CE. 6 janvier 2006, *Sté Lebanese communication Group*, n°279596 ; M. GUYOMAR, - B. SEILLER, *Ibid.*

du manquement grave et répété de la chaîne à l'interdiction de diffuser tout programme contenant une incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité, la sanction de la résiliation unilatérale de la convention n'était pas excessive.

Autre exemple dans la décision du Conseil d'État du 10 juillet 1995⁶³¹ : par recours de pleine juridiction, la société TF1 avait demandé au conseil d'Etat d'annuler la décision du CSA lui infligeant une sanction pécuniaire pour manquement à l'obligation de diffusion d'œuvres d'expression française, et à titre subsidiaire, de réduire le montant de la sanction.⁶³² Cependant, le Conseil d'Etat a confirmé l'interprétation du CSA, et a considéré que « *eu égard à la gravité des manquements de la société requérante aux obligations qui s'imposaient à elle et aux avantages qu'elle en a retirés, le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'a pas fait une inexacte appréciation des circonstances de l'espèce en fixant le montant de la sanction pécuniaire infligée à la société TF 1 à 30 millions de francs* ».

Pour ce type de recours, une évolution a permis de « *fondre le recours pour excès de pouvoir dans un recours de plein contentieux objectif incluant un pouvoir d'annulation rétroactive de l'acte, associé à la plénitude des pouvoirs du juge pour rétablir la situation du droit froissée* »⁶³³.

Dans ces cas, le juge peut donc substituer sa propre décision à la décision qu'il annule dans le cadre d'un recours contre cette décision.⁶³⁴

⁶³¹ CE. 10 juillet 1995, TF1, n° 141726 ; AJDA 1995, p. 637, note H. TOUTÉE ; voir aussi CE. 26 juillet 1991, *La Cinq*, n° 110945 ; AJDA 1991, p. 911, note J-P THÉRON ; Recueil Dalloz 1993 p. 485, note X. PHILIPPE ; Dans sa décision du 26 juillet 1991, le Conseil d'Etat confirme la décision du CSA dans la décision du 26 juillet 1991 sur l'affaire de la société *La Cinq*. D'après le Conseil d'Etat, « *eu égard à la gravité du manquement commis par la société requérante en interrompant à quatre reprises la diffusion d'une même œuvre cinématographique (intitulée *Chasseur de gang*), et compte tenu de l'avantage financier que lui a procuré cette irrégularité, avantage dont il résulte de l'instruction qu'il s'élève à la somme de 2 448 000 francs, le conseil supérieur de l'audiovisuel n'a pas fait une appréciation erronée des circonstances de l'affaire en infligeant à la SA « *La Cinq* » une sanction pécuniaire d'un montant de 4 000 000 francs* ».

⁶³² La société TF1 conteste l'interprétation du CSA qui n'a pas considéré certaines de ses émissions comme étant des « œuvres audiovisuelles d'expression originale française ».

⁶³³ Y. GAUDEMONT, *Droit Administratif*, LGDJ, 21 édition, 2015, p.104 ; V.H. LEPETIT – COLLIN, *Le plein contentieux objectif (essai sur une nouvelle classification des recours contentieux)* Th. Paris II, LGDJ, 2010, cité dans Y. GAUDEMONT, *Droit Administratif*, LGDJ, 21 édition, 2015, p.104

⁶³⁴ D. TRUCHET, *op.cit.*, p.107

Par exemple dans sa décision du 11 mars 1994 sur l'affaire *SA La Cinq*⁶³⁵, le Conseil D'Etat a réduit la sanction pécuniaire infligée par le CSA à cette société pour manquements à ses obligations.

En effet, dans cette affaire, le CSA avait fixé à 5 millions de francs l'amende pour sanctionner la diffusion par « La Cinq » de deux films, "*Vidéomania*" diffusé le 27 juin 1989 à 16h30 et "*Les voix de la nuit*" diffusé le 10 juillet 1989 à 20h40. Le Conseil d'Etat, rappelant l'obligation que la sanction soit précédée par une mise en demeure, obligation confirmée par la décision du Conseil Constitutionnel n°88-248 DC du 17 janvier 1989, a considéré que la lettre de la CNCL du 18 octobre 1988 justifiait seulement une mise en demeure à la société "La Cinq" de renoncer à diffuser des films à caractère érotique "aux heures de grande écoute (20h-22h30)". D'après le Conseil d'Etat, *« si cette lettre a le caractère d'une mise en demeure de ne pas diffuser de films érotiques pendant cette tranche horaire, elle ne peut, eu égard à ses termes, être regardée comme mettant en demeure la société "La Cinq" de ne pas diffuser de films érotiques à d'autres moments ; que, dès lors, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne pouvait légalement infliger à la société "La Cinq" une sanction que pour la diffusion du film "Les voix de la nuit" le lundi 10 juillet 1989 à 20h40 et non pour la diffusion du film "Vidéomania" le mardi 27 juin 1989 à 16h30 »*.

Le Conseil d'Etat a donc considéré que *« eu égard à la gravité du manquement et aux avantages que la société en a retirés, il sera fait une juste appréciation du montant de la sanction pécuniaire encourue par la société "La Cinq" du seul chef de la diffusion du film "Les voix de la nuit" en le fixant à 3 millions de francs »*.

En Thaïlande, la classification des recours est faite en fonction des catégories de litiges que la loi place sous la compétence de la juridiction administrative. Ainsi, la décision de sanction fait partie des actes administratifs dont l'éventuelle illégalité peut fonder un recours en annulation selon le n° (1) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999. Le requérant pourra donc demander au juge administratif d'annuler la décision.

⁶³⁵ CE., Ass., 11 mars 1994, *SA La Cinq*, n° 115052, AJDA 1994, p. 402 ; RFDA 1994, p.429, Conclu. P. FRYDMAN ; C. MAUGÜÉ., L. TOUVET, *Sanctions des manquements des exploitants audiovisuels à leurs obligations*, AJDA 1994, p.370

Dans le cas où le requérant forme seulement un recours en annulation d'une décision de sanction fondé sur des illégalités, la juridiction administrative ne peut qu'annuler la décision entachée d'illégalité mais elle ne peut pas modifier la décision de l'administration.⁶³⁶

La juridiction administrative thaïlandaise a déjà rendu quelques décisions sur ce sujet.⁶³⁷

Par exemple, dans l'affaire « Peace Television »⁶³⁸, la société requérante avait formé un recours en annulation pour illégalité contre une décision de sanction prise par la CNRT concernant la diffusion d'une émission qu'elle avait considérée comme susceptible de provoquer des conflits et de troubler la paix publique. La sanction infligée était l'annulation de son autorisation d'entreprendre un service de télévision. Le juge avait simplement annulé la décision de la CNRT au motif que la procédure n'avait pas été contradictoire.

Section 2 : le pouvoir d'injonction du juge administratif en droit français et en droit thaïlandais

Lorsque l'on compare les recours administratifs en France et en Thaïlande, l'on voit que le pouvoir d'injonction du juge administratif y présente quelques spécificités propres à chacun des deux pays :

En Thaïlande, le n° (2) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) précise que les juridictions administratives sont compétentes pour connaître « *des litiges se rapportant au manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir* ». Dans le domaine des

⁶³⁶ Voir M. JUMPA, *Cours du droit administratif, Tome 3 : actes administratifs et le contrôle des actes administratifs, partie 1*, Imprimerie de l'Université Chulalongkorn, édition 3, Bangkok, 2011, p.586 – 588

⁶³⁷ Voir Paragraphe 2 de la section 2 du Chapitre 2 du Titre 2 de la Deuxième Partie.

⁶³⁸ TA (TH) Central du 21 juin 2019, société *Peace Television* et autres c/ la CNRT, la (Sous-) Commission de Radio-Télédiffusion et l'Office de la CNRT, n° noir 1163/2558 n° rouge 716/2562 ; voir détail dans Paragraphe 2 de la section 2 du Chapitre 2 du Titre 2 de la Deuxième Partie ; voir aussi TA (TH) Central. Ord. 16 juillet 2015, *Peace TV* et autres c/ CNRT et autres, req. n° 1163/2558 ; voir aussi CAS. Ord. 26 mai 2016, *Peace TV c/ CNRT*, req. n° 380/2559 ; Office des juridictions administratives, (Division des relations médias), *Le tribunal administratif annonce la décision de la Cour administrative Suprême sur le sursis à exécution de la délibération de la CNRT dans l'affaire de la fermeture de PEACE TV*, Journal de la Cour administrative, n°37/2559 du 7 juillet 2016, http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=15334.

médias audiovisuels, cela peut être dans le cas où les textes législatifs ou réglementaires prévoient des missions que l'autorité étatique doit accomplir mais que celle-ci n'a pas accompli. La loi de 1999 accorde alors un pouvoir d'injonction aux juges administratifs, selon le n°(2) de l'alinéa un de l'article 72 de la loi de 1999. Suivant cette disposition, le juge administratif dispose du pouvoir d' « *ordonner au chef d'une administration ou à l'agent de l'Etat concerné d'accomplir ses obligations dans un délai déterminé* ». ⁶³⁹

En Thaïlande, de même qu'en France, il est possible de former un recours en annulation de la décision de refus ou de rejet illégale prise par l'administration. Cela permet au juge d'adresser une injonction. L'application de ce pouvoir d'injonction du juge administratif en France et en Thaïlande sera étudiée en détail dans le paragraphe 1.

Mais est-il possible de demander au juge une injonction, sans nécessité d'un recours en annulation, dans le cas d'un manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir ?

En Thaïlande, selon le n° (2) de l'alinéa un de l'article 72 de la loi de 1999, le recours contre un manquement à un devoir imposé par la loi peut aussi être utilisé seul, permettant au requérant de demander au juge d'enjoindre à l'autorité en cause d'accomplir son devoir légal. En France, c'est dans le cas d'un recours en annulation d'un refus implicite que le juge pourra adresser une injonction. C'est ce qui sera étudié en détail dans le paragraphe 2.

Paragraphe 1 : recours en annulation d'un refus

En Thaïlande, dans le cas d'une décision de refus ou de rejet prise par l'administration, le requérant peut faire deux recours en même temps, un recours en annulation de la décision de refus ou rejet au motif qu'elle présente une illégalité⁶⁴⁰, et un recours demandant une injonction en raison d'un manquement de l'administration à ses devoirs⁶⁴¹.

⁶³⁹ Voir plus : C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.231 ; P. SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.129-130

⁶⁴⁰ Suivant le n° (1) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999

⁶⁴¹ Suivant le n° (2) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999

En effet, si le juge considère que la décision de refus ou de rejet est bien illégale, cela signifie que pour lui l'administration ne s'est pas conformée aux prescriptions de la loi. Le juge peut donc lui adresser une injonction conformément à l'article 72 (2) de la loi de 1999 ou, en cas de litige tendant à faire traduire en actes des droits et des devoirs selon l'article 72 (4) de la loi de 1999, ordonner aux personnes concernées de se conformer à ces droits ou devoirs.⁶⁴²

Dans le cas des recours contre une réponse négative de la CNRT au requérant, ce dernier fait en principe un recours contre la décision administrative au motif qu'elle présente une illégalité (suivant le n° (1) de l'article 9 de la loi de 1999), et un recours contre le manquement de la CNRT à ses devoirs prévus par la loi (suivant le n° (2) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999). Les conclusions du requérant demanderont alors au juge d'une part d'annuler la décision administrative de la CNRT et d'autre part d'adresser une injonction à cette autorité.

Par exemple, la décision du tribunal administratif de Khon Kaen du 23 mars 2016⁶⁴³ : le requérant, un exploitant titulaire d'une autorisation d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion de caractère commercial (il s'agit d'une autorisation provisoire en attendant l'application de la loi prescrivant une remise en ordre des fréquences), avait fait un recours en annulation d'une décision de la CNRT et un recours contre le manquement de la CNRT à des devoirs imposés par la loi.

En fait, la licence d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion dont le requérant était titulaire expirait le 2 décembre 2013 mais celui-ci n'ayant pas déposé sa demande de renouvellement dans le délai prévu, la CNRT lui avait ordonné d'arrêter les émissions de sa station de radio. Après avoir adressé à la CNRT un recours administratif, le requérant avait reçu de la CNRT une lettre du 2 décembre 2014 rejetant son recours administratif et lui ordonnant d'arrêter d'émettre dès réception de la lettre.

Le requérant avait alors demandé au tribunal administratif d'une part d'annuler la lettre de la CNRT en date du 2 décembre 2014 et d'autre part d'enjoindre à la CNRT de lui accorder une licence d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion. Dans cette affaire, le juge a considéré que la décision de la CNRT de ne pas accepter la demande de renouvellement de licence du requérant était bien légale, et que la CNRT ne pouvait être considérée comme ayant négligé des devoirs qui lui sont imposés par la loi.

⁶⁴² Voir aussi W. WISARUTPITCH, *Connaissances fondamentales sur la juridiction administrative*, Winyuchon, 2001, p. 142-143

⁶⁴³ TA (TH) Khon Kaen, 23 mars 2016, *SCS Nan Nan Kam Pai 1 c/ CNRT*, n°52/2559

En France, une évolution a permis de « compléter le recours pour excès de pouvoir par des décisions d'injonction ou d'exécution ». ⁶⁴⁴

Avant 1995, existait le principe selon lequel le juge administratif ne peut adresser un ordre, une injonction, à l'administration : il « refuse de se substituer directement à l'administration ». ⁶⁴⁵

Depuis la loi du 8 février 1995⁶⁴⁶, le juge dispose en certains cas du pouvoir d'injonction. En effet, dans le cas où la décision du juge administratif implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le juge dispose du pouvoir de prescrire, par la même décision, cette mesure, assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. ⁶⁴⁷ D'autre part, dans le cas où la décision du juge implique nécessairement que cette personne morale ou cet organisme prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction du dossier, le juge dispose du pouvoir de prescrire, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision devra intervenir dans un délai déterminé. ⁶⁴⁸ Il faut noter que pour pouvoir adresser une injonction à l'administration suivant l'article L. 911-1 ou l'article L.911-2, il faut que le juge soit saisi de conclusions en ce sens. ⁶⁴⁹ De plus, l'article L.911-3 prévoit que la juridiction peut assortir son injonction d'une astreinte. ⁶⁵⁰

En pratique, le pouvoir d'injonction du juge peut s'exercer principalement dans le cas de décisions de refus ou de rejet par l'administration. Dans les contentieux administratifs relatifs aux médias audiovisuels, cela concerne par exemple le cas du refus d'autorisation. Lorsque le

⁶⁴⁴ Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 24e édition, LGDJ, 2022, p.116

⁶⁴⁵ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Droit Administratif*, Economica, 11^e édition, 2014, p. 654, Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 24e édition, LGDJ, 2022, p.114 ; R. CHAPUS, *Droit du Contentieux administratif*, 7^e édition, Montchrestien, 1998, p.822 cité dans B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif, les différents contentieux administratifs et l'intérêt à agir pour chaque contentieux*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2000, p.12

⁶⁴⁶ Y. GAUDEMET, *Ibid.*, p.114 et p.118, Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p. 654 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 71 -73 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2007, paragraphe 219-220.

⁶⁴⁷ L.911-1 du code de justice administrative

⁶⁴⁸ L.911-2 du code de justice administrative

⁶⁴⁹ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p. 656 ; Y. GAUDEMET, *op.cit.*, CE. ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC ! et autres*, n° 255886, n°255887, n°255888, n°255889, n° 255890, n°255891, n°255892 ; RFDA 2004, p.454, Concl. Devy et p.437, note Stahl et A. Courrèges ; AJDA 2004.1183, chron. C. Landais et Lenica, p.963, note Seiller et p.1626, note Bailleul ; LJA juill. 2004, n° 4, p.1, note Boulouis et A. Courrèges, p. 102 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 72.

⁶⁵⁰ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p. 654, Y. GAUDEMET, *Ibid.*, p.114.

juge administratif ordonne l'annulation de la décision administrative de refus, le juge dispose du pouvoir d'injonction selon l'article L. 911-1 et l'article L.911-2.

Ainsi, dans le cas où le juge considère que la décision prise par le CSA de rejeter la candidature d'un requérant est illégale, le juge annulera cette décision et adressera une injonction au CSA d'effectuer un nouvel examen du dossier de la candidature du requérant. Cependant, dans le cas où le juge considère comme entaché d'illégalité un refus par le CSA d'attribuer une fréquence hertzienne à un service de médias audiovisuels, étant donné que le CSA dispose d'un pouvoir discrétionnaire en cette matière, le juge n'a pas le pouvoir de l'obliger à attribuer une fréquence à cet opérateur. Le juge a seulement le pouvoir d'obliger le CSA à réexaminer son dossier.⁶⁵¹

Par exemple, dans l'affaire de la *société Radio Monté-Carlo (RMC)*⁶⁵², le Conseil d'Etat a annulé la décision du CSA rejetant la candidature de la société Radio Monté-Carlo pour l'exploitation d'un service de radiodiffusion dans la zone de Rouanne. Mais concernant la demande du requérant d'enjoindre au CSA de lui attribuer une fréquence dans la zone de Rouanne ou à défaut dans la région Rhône-Alpes, le Conseil d'Etat a précisé que l'annulation de la décision du CSA rejetant la candidature de la *société Radio Monté-Carlo* « *n'implique pas nécessairement que le Conseil supérieur de l'audiovisuel attribue une fréquence à la société Radio Monte-Carlo dans cette zone mais seulement qu'il réexamine, au regard de l'ensemble des critères fixés par l'article 29 précité de la loi du 30 septembre 1986, la candidature que cette société a présentée* ». La demande d'injonction a donc été rejetée.

De même, dans l'affaire Association Vichy-FM⁶⁵³, le Conseil d'Etat a considéré que l'annulation de la décision du CSA rejetant la candidature du requérant « *n'implique pas nécessairement que le Conseil supérieur de l'audiovisuel lance un nouvel appel aux candidatures mais simplement qu'il réexamine la candidature présentée par Association Vichy-FM* ». Le Conseil d'État a donc rejeté la demande d'injonction en ce sens présentée par le requérant.

⁶⁵¹ Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Ibid.*, p. 655.

⁶⁵² CE. 13 décembre 2002, *Radio Monté-Carlo (RMC)*, n°221827 ; AJDA 2003, p.135, Conclu. D. CHAUVAUX ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 220.

⁶⁵³ CE. 28 juillet 2000, Association Vichy-FM, n° 197765 ; cité dans Conclu. D. CHAUVAUX, CE. 13 décembre 2002, *Radio Monté-Carlo (RMC)*, n°221827, AJDA 2003, p.135 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 74.

En effet, bien que la décision du CSA rejetant la candidature d'un service de médias audiovisuels soit annulée par le juge administratif et que le CSA doive en principe procéder au réexamen de la candidature du service en cause, le CSA doit respecter les autorisations déjà délivrées aux autres services. Ainsi, dans l'affaire de la société Strasbourg FM⁶⁵⁴, le Conseil d'Etat a considéré « *qu'il n'avait donc pas à procéder à un nouvel appel aux candidatures concernant l'ensemble des fréquences déjà attribuées* ». La nouvelle décision du CSA rejetant la demande par la société Strasbourg FM d'exploiter un service de radiodiffusion sonore n'a pas été considérée par le Conseil d'État comme étant illégale.

Paragraphe 2 : le recours demandant une injonction en raison d'un manquement de l'administration à ses devoirs ou en raison d'un retard excessif à les accomplir

En France, dans le cas où il y a un manquement aux devoirs par l'administration, le requérant ne peut directement demander au juge de faire injonction à celle-ci de les accomplir. En revanche, dans le cas d'une décision « implicite » de rejet, le requérant peut demander au juge d'annuler celle-ci et d'adresser une injonction à l'administration.⁶⁵⁵

Cela vaut pour certaines décisions du CSA, quand le refus ou le rejet par le CSA peut prendre la forme d'une décision implicite :

Par exemple, dans le cas d'un rejet implicite de candidature d'un service de médias audiovisuel ; cependant, l'article 32 de la loi n° 86-1067 du 30 sept. 1986 modifiée prescrit que « *les refus d'autorisation sont notifiés aux candidats et motivés* » ; en conséquence, le Conseil d'Etat annule pour vice de forme les décisions implicites de rejet de candidature.⁶⁵⁶

Autre exemple, dans le cas du silence gardé par le CSA lorsqu'un exploitant de services de médias audiovisuels lui a fait une demande de conventionnement pour la diffusion de ses

⁶⁵⁴ CE. 10 octobre 1997, la société Strasbourg FM, n°134766, Lebon p.355 ; RFDA 1998, p. 29, Conclu. V. Péresse ; AJDA 1997 p.952, Chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud ; cités dans CE. 13 décembre 2002, *Radio Monté-Carlo (RMC)*, n°221827 ; AJDA 2003, p.135, Conclu. D. CHAUVAUX ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 237.

⁶⁵⁵ Il s'agit donc le même concept que le paragraphe 1 sur le recours en annulation d'un refus

⁶⁵⁶ Exemples : CE 4 mars 1994, *Radio 34*, n°136821 ; Recueil Dalloz 1994, p.116 ; CE. 12 juillet 1993, *Thot communication*, n°124835 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010, paragraphe 87

programmes télévisés par satellite et sur les réseaux câblés TV⁶⁵⁷ ou lorsqu' une association lui a fait une demande tendant à ce qu'il adresse aux sociétés nationales Radio France et France Télévision une recommandation relative au respect du principe de pluralisme en matière de communication audiovisuelle⁶⁵⁸.

Mais dans quelles conditions peut-on considérer que le CSA a implicitement refusé ou rejeté une demande ? La règle a évolué :

Selon l'ancien article 21 de la loi du 12 avril 2000, « *Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent* ». Le rejet implicite pourra donc être l'objet du recours.⁶⁵⁹

Par exemple avec la décision du Conseil d'Etat sur l'affaire de l'Association Promouvoir⁶⁶⁰ : le requérant avait demandé au CSA d'adresser aux opérateurs du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision une recommandation concernant le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion. En raison de l'absence de réponse du CSA depuis plus de 2 mois, le silence du CSA a été considéré par le juge comme « *une décision implicite de rejet* » pouvant donc faire l'objet d'un recours en annulation. Cependant, le juge a rejeté la demande du requérant en considérant qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision implicite par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel a refusé d'adresser les recommandations qui lui étaient demandées par l'ASSOCIATION PROMOUVOIR plus de cinq mois après les faits litigieux, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* ».

Ainsi, dans ce cas particulier d'un manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi (répondre à une demande dans le délai prescrit), c'est le principe du refus ou rejet implicite dans le silence de l'administration qui va être appliqué. Si le requérant lui a adressé une demande et que l'administration ne lui a pas répondu dans le délai déterminé par la loi, ce silence peut être considéré comme un refus implicite. S'il annule ce

⁶⁵⁷ CE. 11 février 2004, *la société Médya TV*, n° 249175 ; AJDA 2004 p.1203, note. J. SAINT LAURENT

⁶⁵⁸ CE. 18 décembre 2002, *l'Association Promouvoir*, n° 232273 ; AJDA 2003, p.754, note. F. JULIEN-LAFERRIÈRE

⁶⁵⁹ Cité par L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p.570

⁶⁶⁰ Voir l'analyse de cette affaire en détail dans L. CALANDRI, *Ibid.*, p.249

refus comme étant entaché d'illégalité, le juge dispose alors du pouvoir d'injonction.⁶⁶¹ Cela s'applique aussi à un refus ou rejet implicite par le CSA. Le requérant peut formuler contre ce refus un recours pour excès de pouvoir et une conclusion demandant au juge d'adresser au CSA une injonction. S'il annule ce refus implicite, le juge pourra adresser une injonction au CSA lorsqu'il est saisi en ce sens.

Ainsi avec la décision du Conseil d'État le 6 avril 1988⁶⁶² : après avoir adressé un recours gracieux au CSA, recours auquel celui-ci n'avait pas répondu, l'Union syndicale de la production audiovisuelle avait fait un recours devant le Conseil d'État pour lui demander, « *d'une part, l'annulation de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel refusant d'engager une procédure de sanction à l'encontre de TF1 (après avoir constaté que la société TF 1 n'avait pas respecté en 1995 le quota de diffusion d'œuvres audiovisuelles) et entérinant un engagement supplémentaire de commandes jugé insuffisant et, d'autre part, que la société TF 1 soit renvoyée devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour qu'il soit statué sur les manquements commis par cette société en 1995 en ce qui concerne ses obligations de diffusion d'œuvres audiovisuelles européennes* ». Or, le Conseil d'État a considéré que « *la requérante n'est pas fondée à demander l'annulation* ». Il n'y a donc pas eu d'injonction.

Certes, par la loi du 12 novembre 2013 modifiant les articles 21 et 22 de la loi n° 200-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le législateur a remplacé le principe du « *silence gardé par l'administration vaut refus* » par le principe du « *silence vaut acceptation* »^{663 664}. Cependant, il a conservé les exceptions prévues par les 1° et 4° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, lesquelles peuvent s'appliquer à des décisions du CSA.⁶⁶⁵

L'exception n°1 concerne la demande qui ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle. D'après le commentaire de l'article 231-1,

⁶⁶¹ Voir P. KONGMESOMBAT-JITMAHUEMA, *Le recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse de doctorat en Droit, Aix-Marseille 3, 2009, p.290 et p.299 ; Voir aussi B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif, les différents contentieux administratifs et l'intérêt à agir pour chaque contentieux*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2543, p.12

⁶⁶² CE 6 avril 1998, Union syndicale de la production audiovisuelle demande n°78445 ; AJDA 1998, p.729, Conclu. D. CHAUVAUX

⁶⁶³ Voir commentaire de l'article 231-1 dans le Code des relations entre public et l'administration, Sous la direction J-H STAHL, commentaires et annotations jurisprudentielles par M. VIALETES, C. BARROIS DE SARIGNY, E. BOKDAM – TOGNETTI, C. TOUBOUL, E. GEFFRAY, Dalloz, 1^{er} édition, 2016, p.145-147

⁶⁶⁴ Ainsi, « *le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation* ».

⁶⁶⁵ Voir des exceptions à ce nouveau principe du « *silence vaut acceptation* » : elles sont prévues par les articles L.231-4 et L.231-5 du Code des relations entre le public et l'administration.

« des demandes tendant à l'abrogation ou à l'édition d'un texte réglementaire »⁶⁶⁶ font partie de cette exception.

L'exception n°4⁶⁶⁷ intervient « *dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public* ». Ces cas ont été précisés par décret du 10 novembre 2015⁶⁶⁸. Ainsi, le tableau n°2 de l'annexe 1 de ce décret prévoit les cas où le silence gardé par le CSA pendant deux mois vaut décision de rejet : demande de modification d'autorisation de services de communication audiovisuelle ou des conventions qui y sont annexées (Articles 28 et 42-3) ; droit de réplique au Gouvernement (Article 54) ; temps d'émission au bénéfice d'une formation politique représentée au Parlement ou d'une organisation syndicale ou professionnelle (Article 55) ; autorisation d'occupation du domaine public hertzien (Articles 23, 26, 28-3, 29, 29-1, 29-2, 30-1 et 30-3 à 30-7).

Ainsi, le principe du « silence vaut refus » reste un principe applicable dans de nombreux cas au CSA: dans ces cas, le silence du CSA entraînerait la possibilité d'un recours en annulation de la décision de refus, assorti d'une demande au juge d'adresser au CSA une injonction.

En Thaïlande, en application du n°(2) de l'alinéa un de l'article 9 et le n°(2) de l'alinéa un de l'article 72 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), dans le cas d'un recours contre le manquement d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, ou au retard excessif dans l'accomplissement d'un tel devoir, le requérant peut demander au juge d'ordonner à l'Autorité de régulation de remplir ses obligations dans un délai déterminé.⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ Voir commentaire de l'article 231-4 dans le Code des relations entre public et l'administration, Sous la direction J-H STAHL, commentaires et annotations jurisprudentielles par M. VIALETES, C. BARROIS DE SARIGNY, E. BOKDAM – TOGNETTI, C. TOUBOUL, E. GEFFRAY, Dalloz, 2016, p. 148-149.

⁶⁶⁷ 4° de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration.

⁶⁶⁸ Décret n° 2015-1455 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article (autorités publiques indépendantes).

⁶⁶⁹ C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.231 ; P. SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, Thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.129-130.

Selon Mme Patcha KONGMESOMBAT – JITMAHUEMA, « *le recours à but d'injonction à l'administration est une particularité du contentieux administratif en Thaïlande, car si d'administré se retrouve dans une situation où l'administration n'accomplit pas son devoir ou une obligation prévue par la loi, au lieu de provoquer une décision implicite de rejet de l'administration qu'il attaquera ensuite, l'administré peut directement demander au juge d'enjoindre à l'administration d'accomplir sa tâche dans un délai fixé* ». ⁶⁷⁰

En Thaïlande, le requérant peut donc directement utiliser le recours à but d'injonction pour demander au juge d'ordonner à l'autorité concernée, telle la CNRT, d'accomplir ses obligations dans un délai déterminé, sans avoir besoin comme en droit français d'un refus explicite ou implicite ⁶⁷¹ de l'administration pour demander au juge d'annuler ce refus et d'adresser une injonction à cette administration.

Dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels, il y a de nombreux recours demandant directement au juge d'adresser une injonction à l'administration en raison d'un manquement à ses devoirs ou en raison de son retard excessif dans leur accomplissement.

Cela peut se produire, par exemple, concernant l'autorisation d'entreprendre un service de communication audiovisuelle (a) ou concernant les missions de contrôle de l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle (b).

(a) Cas relatifs à l'autorisation d'entreprendre un service de communication audiovisuelle.

Premier exemple, l'affaire qui a fait l'objet de la décision du tribunal administratif de Chiangmai du 18 juillet 2013 ⁶⁷² : le requérant avait déposé le 30 juin 2011 une demande de licence provisoire d'entreprendre un service de radiodiffusion à caractère local. Le 14 juillet suivant, la CNRT lui a envoyé une lettre le priant de fournir des documents supplémentaires, ce qu'il a fait. Par la suite, la CNRT a publié le règlement relatif aux conditions des autorisations

⁶⁷⁰ P. KONGMESOMBAT-JITMAHUEMA, *Les recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009, p. 289 ; L'auteur cite la décision de la Cour administrative Suprême n°230/2551 (2008)

⁶⁷¹ P. KONGMESOMBAT-JITMAHUEMA, *Ibid.*, p. 289 ; P. SAENGGANOKKUL, *op.cit.*, p.129

⁶⁷² TA (TH) Chiangmai, 18 juillet 2013, *S.K. Radio Media Group c/ CNRT et Surintendant de la Station de police Maefag*, n°320/2556.

d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012), règlement précisant que les services de radiodiffusion qui avaient déjà déposé une demande d'autorisation devaient en déposer une nouvelle conforme aux nouvelles conditions. Le requérant a donc déposé une nouvelle demande auprès de la CNRT. Cependant, en attendant la décision de celle-ci, des policiers et des officiers de la CNRT de Chiangmai ont confisqué l'émetteur, le récepteur, et d'autres équipements du requérant.

En application de l'article 9 alinéa un (2) et de l'article 72 alinéa un (2) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), le requérant a alors demandé au tribunal administratif d'enjoindre à la CNRT de lui attribuer une autorisation d'essai d'entreprendre un service de radiodiffusion.

Cependant, la CNRT a signalé au tribunal que le 17 avril 2013 elle avait attribué au requérant l'autorisation demandée. Ainsi, comme il n'y avait plus de cause du litige, le recours a été rayé du rôle.

Deuxième exemple, l'affaire objet de l'ordonnance de la Cour Administrative Suprême du 30 mai 2012⁶⁷³ : la requérante avait envoyé à la Commission Nationale des télécommunications⁶⁷⁴ une demande de licence provisoire pour exploiter des services des radiodiffusions à caractère communautaire, puis de nombreuses lettres pour lui demander la suite réservée à sa demande, mais sans obtenir de réponse. Environ un an après, la CNRT⁶⁷⁵ a envoyé à la requérante une lettre lui demandant des documents supplémentaires nécessaires pour pouvoir procéder à l'examen de sa demande. Cependant, la requérante a considéré qu'il y avait un retard excessif de la CNRT et elle a fait un recours devant la juridiction administrative. Dans ses conclusions, elle demandait au juge d'enjoindre à la CNRT d'examiner sa demande sans tarder. Le tribunal administratif et le Cour administrative Suprême ont relevé que la requérante n'avait pas contesté la lettre de la CNRT lui demandant des documents supplémentaires et n'avait pas envoyé les documents demandés. En conséquence, les juges ont estimé qu'il n'apparaissait pas dans cette affaire que la CNRT avait le devoir d'examiner la demande de la requérante, ou avait négligé, ou tardé de le faire. Ce recours a donc été considéré par le tribunal administratif et par la Cour administrative Suprême comme irrecevable.

⁶⁷³ CAS. 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n° 255/2555

⁶⁷⁴ L'ancienne commission existante, créée conformément à la Constitution de 1997, et qui est devenue la CNRT sous la Constitution de 2007

⁶⁷⁵ Le changement de l'autorité de régulation avait eu lieu entre-temps

Troisième exemple, les nombreux recours faits par les directeurs des branches de la station de radio de la fondation *Siangdham*: ces requérants ont fait d'une part des recours pour demander au juge d'annuler le règlement de la CNRT relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012), et d'autre part des recours demandant au juge d'adresser une injonction à la CNRT en raison de sa négligence de ses devoirs ou de son retard excessif dans leur accomplissement. Les requérants ont aussi demandé au juge d'enjoindre à la CNRT de leur accorder une licence d'exploitation de services de radiodiffusion équivalente à celles qui leur avaient été accordées auparavant. Les requérants ont demandé encore au juge d'enjoindre à la CNRT d'émettre un règlement particulier sur la licence d'exploitation des services de radiodiffusion à caractère communautaire répondant aux besoins de groupes de personnes ayant des intérêts communs.

Les tribunaux administratifs et la Cour administrative Suprême⁶⁷⁶ ont considéré que les directeurs des branches de la station de radio de la fondation *Siangdham* n'étaient pas les titulaires de l'autorisation (c'est en effet la fondation elle-même qui avait déposé la demande pour ces branches). Les deux juridictions ont donc jugé que les recours étaient irrecevables.

(b) Cas relatifs au contrôle de l'exploitation des services de communication audiovisuelle.

Premier exemple, l'affaire objet de la décision du Tribunal administratif central du 29 mars 2012⁶⁷⁷ : le requérant était l'abonné des offres de services de télévision satellite *True Vision*. D'après ce requérant, la *MCOT* (entreprise publique) et la société *True Vision* avaient

⁶⁷⁶ CAS., 28 août 2013, *KASAMA S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°547/2556 (cette affaire concerne une branche de la station de radio *Siangdham*, de la province de *Chiang Rai*) ; TA. (TH) Central, 2 juillet 2015, *Chalee S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°1601/2558 (station de la province *Prachuap Khiri Khan*) ; CAS., 5 septembre 2013, *Akarit B. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°599/2556 (station de la province d'*Udon Thani* (Temple *Wat Pa Na Khun.*)); CAS., 29 octobre 2013, *Hiang B. c/ CNRT et l (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°886/2556 (la station de la province de *Phetchabun*) ; CAS., 11 octobre 2013, *Phumkit R. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°875/2556 (station de la province de *Phuket*); CAS., 14 octobre 2013, *Peerapong S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°878/2556 (station de la province de *Phitsanulok*) ; CAS., 11 octobre 2013, *Lee T. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°871/2556 (station de la province d'*Amnat Charoen*) ; CAS., 11 octobre 2013, *Raveewan P. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°873/2556 (station de la province *Songkhla*).

⁶⁷⁷ TA (TH) Central, 29 mars 2012, *Mr. Pramut S. c/ CNRT, Secrétaire général de la CNRT et sous-comité de la radiodiffusion et la télévision*, n°564/2555.

modifié le contrat permettant à la société True Vision de diffuser des publicités entre les programmes. Le requérant avait donc envoyé une lettre à la CNRT pour lui demander de vérifier cela.

Plus de 90 jours après la réception de la lettre, la CNRT n'avait toujours pas envoyé le résultat de la vérification demandée par le requérant. Celui-ci a alors considéré que la CNRT avait négligé ses devoirs d'autorité régulatrice ou apporté un retard excessif à les accomplir. Le requérant a donc fait un recours pour demander au juge d'enjoindre à la CNRT de faire la vérification qu'il lui avait demandée et de lui en envoyer le résultat.

Le juge a considéré que le fait que la CNRT n'avait toujours pas envoyé le résultat 90 jours après avoir reçu la lettre du requérant représentait un retard excessif.

Le juge a donc enjoint à la CNRT et à son secrétaire général de procéder à la vérification de la modification du contrat entre *MCOT* et *True Vision* comme demandé par le requérant, et de lui envoyer sous 30 jours une lettre lui notifiant le résultat de l'examen.

Deuxième exemple, l'affaire objet de la décision du tribunal administratif central du 28 février 2008⁶⁷⁸ : en raison de manquements aux obligations du contrat de concession conclu entre le Secrétariat permanent du Bureau du Premier Ministre et la société ITV, le Cabinet des ministres, sur la suggestion du Secrétariat permanent du Bureau du Premier Ministre, avait ordonné le 6 mars 2007 à la société ITV d'arrêter de diffuser, dès le 7 mars 2007, les programmes de son service de télévision. Les requérants, qui se sont présentés comme étant des citoyens et des téléspectateurs, ont fait valoir que l'arrêt de la diffusion des programmes d'ITV constituerait un manquement du défendeur à son devoir de diffuser les informations au public.

En effet, les requérants considéraient que la décision du 6 mars 2007 présentait un manquement des défendeurs à leurs devoirs faite pour eux d'avoir pris des mesures pour maintenir la continuité du service d'ITV, et présentait donc une illégalité.

Les requérants ont donc demandé au juge d'annuler la décision du 6 mars 2007 du Cabinet des ministres. Cependant, le juge a relevé que le 8 mars 2007, le défendeur avait organisé la diffusion des programmes d'ITV sous le nom de TITV. De plus, le défendeur avait envoyé une lettre au Département des relations publiques pour lui demander d'assurer le fonctionnement de cette station de télévision. On ne pouvait donc considérer que les défendeurs

⁶⁷⁸ TA (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. et autres c/ Cabinet des ministres, Secrétariat permanent du Bureau de Premier Ministre*, no 295/2551 et no 296/2551

avaient négligé leurs devoirs déterminés par la loi selon le n° (2) de l'alinéa un de l'article 9 de la loi de 1999. Le tribunal administratif central a donc rejeté la demande des requérants. Il a aussi annulé le sursis à exécution qu'il avait ordonné le 7 mars 2007.

Dernier exemple, la décision du Tribunal Administratif du 17 octobre 2014⁶⁷⁹ concernant l'impossibilité pour la société True Vision de diffuser le championnat d'Europe de football 2012, dans laquelle un de ses abonnés avait formé un recours contre la négligence de la CNRT, et un recours en responsabilité. Dans cette affaire, le tribunal administratif a rejeté ses conclusions car il a considéré qu'il n'y avait pas eu de négligence de la part de la CNRT.

⁶⁷⁹ Affaire déjà citée au paragraphe 2 de la section 1 : TA (TH) Central, 17 octobre 2014, *M. Jaikaew K. c/ CNRT et bureau de la CNRT*, n°1658/2557.

CHAPITRE 2 : INTRODUCTION DE L'INSTANCE

Dans le domaine des contentieux administratifs concernant les médias audiovisuels, tous les recours ne peuvent être recevables : en effet, comme dans tout litige, et en France comme en Thaïlande, le requérant doit satisfaire en premier lieu à deux obligations : il faut qu'il saisisse le juge compétent pour rendre la décision, et il faut qu'il aie un intérêt à agir.

Cependant, d'abord, les lois françaises et thaïlandaises diffèrent concernant le juge compétent pour juger les contentieux administratifs des médias audiovisuels en premier ressort, en dernier ressort, en premier et dernier ressort.

Ensuite, dans ce domaine des médias audiovisuels, les lois dans les deux pays ne guident pas tout à fait de la même façon l'appréciation que le juge doit porter sur l'intérêt à agir du requérant

Il est donc préférable de commencer par étudier dans chaque pays les différentes juridictions administratives compétentes pour juger les litiges des médias audiovisuels (section 1) avant d'examiner comment elles apprécient l'intérêt à agir du requérant (section 2).

Section 1 : Le juge compétent

Alors qu'en France les juridictions administratives ont trois niveaux, en Thaïlande, elles en ont seulement deux⁶⁸⁰ : la Cour Administrative Suprême et les tribunaux administratifs de première instance (le Tribunal administratif central et les tribunaux administratifs régionaux).

Pour cette étude consacrée au contentieux administratif des médias audiovisuels dans les deux pays, le paragraphe 1 se concentrera sur le cas classique, c'est-à-dire en premier ressort, compétence des tribunaux administratifs, et en dernier ressort compétence du Conseil d'Etat (en France) ou de la Cour administrative Suprême (en Thaïlande).

⁶⁸⁰ Article 7 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

Ensuite, le paragraphe 2 portera sur les cas faisant exception au schéma classique : ceux où sont compétents en premier et dernier ressort le Conseil d'Etat ou la Cour administrative d'appel en droit français, et la Cour administrative Suprême en droit thaïlandais.

Paragraphe 1 : le cas classique de compétence : les tribunaux administratifs en premier ressort, et le Conseil d'Etat ou la Cour administrative Suprême en dernier ressort

Dans ce cas classique, le tribunal administratif dans chacun des deux pays est le juge en premier ressort⁶⁸¹, et le Conseil d'Etat en France ou la Cour administrative suprême en Thaïlande est le juge en dernier ressort⁶⁸².

En Thaïlande, tous les contentieux des médias audiovisuels relèvent en premier ressort du pouvoir des tribunaux administratifs. Il s'agit notamment des recours en annulation de décisions individuelles ou réglementaires, des recours sur les contrats et des contentieux de responsabilité. Cette règle de compétence s'applique aussi aux recours contre la procédure de sélection des membres de la CNRT.⁶⁸³ En dernier ressort, c'est la Cour administrative Suprême qui est compétente pour connaître « *des appels formés contre un jugement ou une décision des tribunaux administratifs de première instance* ». ⁶⁸⁴

Par exemple : c'est la Cour administrative Suprême qui a tranché le 11 juin 2014⁶⁸⁵ suite à un appel contre la décision du tribunal administratif central du 31 mars 2014⁶⁸⁶ sur le règlement de la CNRT régissant les événements importants qui devaient être diffusés sur la

⁶⁸¹ En France, article L.211-1 du Code de justice administrative ; En Thaïlande, Article 10 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)

⁶⁸² Article 10 de la loi de 1999, « *les tribunaux administratifs de première instance, sous réserve des litiges relevant en premier et dernier ressort de la Cour Administrative Suprême, sont compétents pour connaître des litiges qui relèvent de la compétence des juridictions administratives* », traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *op.cit.* ; C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant la création de la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.276.

⁶⁸³ CAS. 13 février 2003, Pitaya W. c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre, n° Ap.4/2546.

⁶⁸⁴ N° (4) de l'article 11 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) ; C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p.278.

⁶⁸⁵ CAS. du 11 juin 2014, la compagnie RS international broadcasting and sport management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT, n°Ap.215/2557

⁶⁸⁶ TA (TH) central, du 31 mars 2014, la compagnie RS international broadcasting and sport management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT, n°530/2557

télévision gratuite en 2012 (Must Have), règlement qui avait suscité un contentieux administratif important. Ainsi, pour les contentieux administratifs des médias audiovisuels, la Cour administrative suprême juge en dernier ressort des affaires sur lesquelles les tribunaux administratifs se sont prononcés en premier ressort.⁶⁸⁷

En France, sauf exceptions (voir paragraphe 2), la règle classique française sur les compétences des juridictions administratives s'applique, c'est-à-dire que « *les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs* »⁶⁸⁸, et le Conseil d'Etat « *statue souverainement sur les recours en cassation* »⁶⁸⁹ en tant que juridiction administrative suprême.

Par exemple, dans l'affaire objet de la décision du Tribunal administratif du 29 juillet 2009⁶⁹⁰, la société Vortex avait demandé à être indemnisée du manque à gagner qu'elle avait subi à cause de la décision irrégulière du CSA rejetant sa candidature. Le tribunal administratif avait considéré que la société devait être indemnisée. Cependant, le CSA avait fait appel, puis s'était pourvu en cassation, et donc l'affaire était remontée jusqu'au Conseil d'État, qui avait tranché.

Les contentieux administratifs dans le domaine audiovisuel qui suivent ce schéma classique sont plus nombreux en Thaïlande qu'en France car dans le cas où les contentieux concernent principalement des décisions prises par l'autorité de régulation au sujet du marché des médias audiovisuels, c'est l'exception au schéma Classique qui s'applique généralement en droit français.

⁶⁸⁷ Autres exemples : CAS. 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n° 255/2555 (recours pour demander au juge d'adresser une injonction à la CNRT d'attribuer une autorisation) ; CAS. 22 juin 2015, *Raisom c/ MCOT (avec une demande d'intervention de M. Pramut S.)*, n° ap.697/2558 (décision concernant un contrat) ; CAS. Ord. 26 mai 2016, *Peace TV c/ CNRT*, n° 380/2559 (recours en annulation contre la décision de sanction de retrait de l'autorisation)

⁶⁸⁸ Article L211-2 du Code de justice administrative

⁶⁸⁹ Article L111-1 du Code de justice administrative

⁶⁹⁰ TA, 29 juillet 2009, Vortex, n°0619677 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 32 et 207 ; CAA. 23 juin 2011, Vortex, n°09PA05578 ; AJDA 2011, p.2032 ; AJDA 2012, p.93, note M. SIRINELLI ; S. HENNETTE- VAUCHEZ, *Responsabilité sans faute*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2013, paragraphe 34, CE. 24 janvier 2014, Vortex, n°351274 ; AJDA 2014, p.1304

Paragraphe 2 : les cas faisant exception au schéma classique : la juridiction suprême ou la juridiction d'appel juge en premier et dernier ressort ; la connexité

Le fait d'avoir différents juges compétents pour examiner la légalité d'une décision permet une meilleure vérification. Cependant, en France comme en Thaïlande, tous les litiges concernant les médias audiovisuels ne suivent pas le schéma classique étudié dans le paragraphe précédent. Il y a deux cas où le requérant est privé par la loi de la possibilité de faire un recours contre un jugement prononcé en premier ressort.

Le premier existe dans les deux pays : quand la juridiction qui a prononcé ce jugement avait le pouvoir de juger aussi en dernier ressort (A)

Le second est particulier à la France : quand la juridiction a jugé au titre de la connexité (B).

A : Cas où la juridiction tient de la loi le pouvoir de juger en premier et en dernier ressort

En Thaïlande, la Cour Administrative Suprême est compétente non seulement pour juger en cas d'appel contre une décision prise en premier ressort par un tribunal administratif (c'est la procédure de droit commun), mais aussi pour juger en premier et dernier ressort dans les seuls cas prévus par l'article 11⁶⁹¹ de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) (voir détail en note).

Contrairement à la Thaïlande, en France, les litiges relatifs aux médias audiovisuels ne relèvent normalement pas des tribunaux administratifs, et en pratique ceux-ci interviennent peu dans ce domaine. Comme l'indique Mme Dominique BONMATI, « *la juridiction administrative de premier ressort et d'appel de droit (tribunaux administratifs et cours*

⁶⁹¹ D'après l'article 11 : « *la Cour Administrative Suprême est compétente pour connaître : (1) Des appels formés contre une décision d'une commission quasi-juridictionnelle conformément aux règles fixées par l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême. (2) Des recours concernant la légalité des décrets royaux, des règlements pris en Conseil des ministres ou approuvés par le Conseil des ministres. (3) Des litiges qui lui sont attribués par la loi. (4) Des appels formés contre un jugement ou une décision des tribunaux administratifs de première instance* » ; Traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *op.cit.*

*administratives d'appel) ne connaît donc pratiquement jamais de décisions de régulation audiovisuelle. Elle est cantonnée à une compétence résiduelle concernant des décisions mineures non prises en formation collégiale, les recours contractuels, les actions en responsabilité de puissance publique ».*⁶⁹²

Il en va autrement de la compétence du Conseil d'État en matière de médias audiovisuels, qui bien qu'ayant évolué demeure très large, et en pratique ses décisions en ce domaine sont nombreuses.

L'article R.311-1 du Code de justice administrative précise les différents cas où le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des recours en premier et dernier ressort. Avant la réforme introduite par le décret n°2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et aux fonctionnements des juridictions administratives, le n°4 de cet article prévoyait que le Conseil d'Etat était compétent pour connaître en premier et en dernier ressort « *des recours dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale* ». Le CSA faisait partie de ces organismes. À partir de 2010, d'après le nouveau n°4 de l'article R.311-1⁶⁹³, le CSA fait partie de la liste des autorités dont les décisions prises au titre de leur mission de contrôle ou de régulation, si elles font l'objet de recours, relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en premier et en dernier ressort, sous réserve des dispositions de l'article R. 311-2⁶⁹⁴ (voir plus loin).

Ainsi, le Conseil d'Etat peut être compétent en premier et en dernier ressort dans les cas suivants : recours contre un refus du CSA d'établir une recommandation⁶⁹⁵, recours contre une

⁶⁹² D. BONMATI, « *Le juge administrative et la régulation audiovisuelle* », dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), « *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives* », Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015, p.168

⁶⁹³ N 4° de l'article R.311-1 du Code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : [...] 4° Des recours dirigés contre les décisions prises par les organes des autorités suivantes, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation : [...] le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve des dispositions de l'article R. 311-2* ».

⁶⁹⁴ E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphes 22-24 ; *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010, paragraphes 35-40

⁶⁹⁵ CE. 18 décembre 2002, *Association Promouvoir*, n° 232273 ; AJDA 2003, p. 745 note F. JULIEN-LAFERRIERE ; professeur JULIEN-LAFERRIERE précise bien que « *le CSA étant un organisme collégial à compétence nationale, il ne faisait aucun doute qu'en vertu des dispositions de l'article R. 311-1 4° du code de justice administrative le Conseil d'Etat était compétent pour connaître en premier et dernier ressort de la requête de l'association Promouvoir* ». (L'association demande au Conseil d'Etat d'annuler la décision implicite du CSA rejetant sa demande d'établir une recommandation relative au respect du pluralisme en matière de communication audiovisuelle)

décision à caractère réglementaire⁶⁹⁶, recours contre l'octroi d'un agrément et recours contre celui d'une autorisation.

Outre les cas mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat est aussi compétent pour juger en premier et dernier ressort d'autres cas prévus par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 tels que : le recours par le titulaire d'autorisation contre des pénalités contractuelles notifiées par le CSA (article 28) ; le recours de pleine juridiction pour une contestation de la sanction décidée par le CSA (article 42-8) ; le recours à caractère suspensif formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable (article 42-9) ; le recours de pleine juridiction, qui a un effet suspensif, dans le cas d'une sanction pécuniaire infligée par le CSA faute de s'être conformé à son règlement dans les délais fixés (article 42-15) ; le recours de pleine juridiction par une des sociétés nationales de programmes contre une décision du CSA (article 48-8) suspendant une partie d'un programme pour un mois au plus ou infligeant une sanction pécuniaire dans le cas où cette société ne se conforme pas aux mises en demeure qui lui ont été adressées (L'article 48-2) ou contre une décision d'insertion dans les programmes d'un communiqué dans tous les cas de manquement aux obligations incombant aux sociétés nationales de programmes (le refus de se conformer à cette décision est passible d'une sanction pécuniaire) (article 48-3).

Cependant, comme indiqué plus haut, si la disposition n°4 de l'article R.311-1 du Code de justice administrative donne compétence au Conseil d'État de se prononcer en premier et dernier ressort sur les décisions du CSA prises au titre de sa mission de régulation, cette disposition doit s'appliquer sous réserve de celles de l'article R. 311-2.

Le décret n°2013-730 du 13 août 2013 modifiant le n°2 de l'article R.311-2 prévoit que les « *litiges relatifs aux décisions prises par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel en application des articles 28-1, 28-3 et 29 à 30-7 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, à l'exception de celles concernant les services de télévision à vocation nationale* », relèvent de la compétence de la Cour administrative d'appel

⁶⁹⁶ Exemple en France, le recours contre la décision n° 87-361 du 31 décembre 1987 de la CNCL intitulée "note de technologie relative à certains termes ou expressions employés en matière de programmes de télévision" (CE. 16 novembre 1990, *La Cinq*, n°97585 ; AJDA, 1991, p.214, Com B. STIRN ; RFDA, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; D, 1991, p. 374, note P. HUET ; citée dans S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p. 143) ; CE. 17 janvier 1990, n° 85898, n°85913, n°86057 ; les requérants demandent au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 87-37 du 26 janvier 1987 pris pour l'application de l'article 27-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant pour certains services de télévision le régime applicable à la publicité et au parrainage.

de Paris en premier et en dernier ressort⁶⁹⁷. Exemple d'application du n°2 de l'article R.311-2 du Code de justice administrative : dans sa décision du 27 juillet 2015⁶⁹⁸, le Conseil d'Etat a transféré l'affaire concernant « *une demande de réparation des conséquences dommageables du rejet par le CSA d'une demande d'autorisation d'exploiter une fréquence radiophonique (dans la zone de Laval) présentée au titre de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986* » à la cour administrative d'appel de Paris.

Selon des commentateurs, cette attribution de la compétence à la Cour d'appel a été mise en place « *pour permettre que d'autres juridictions administratives que le Conseil d'État et les tribunaux administratifs puissent connaître de litiges en premier et dernier ressort. Il s'agit par-là de prendre en compte l'intérêt qui s'attache à ce qu'une décision apportant une solution définitive aux litiges dans certains domaines soit rendue le plus rapidement possible* ». ⁶⁹⁹

Dans sa décision du 21 janvier 2015⁷⁰⁰, le Conseil d'Etat a validé ce transfert de la compétence en premier et en dernier ressort du Conseil d'Etat aux cours administratives d'appel pour les différends relatifs aux autorisations d'utilisation des fréquences, à l'exception de celles concernant les services de télévision à vocation nationale.

Tout d'abord, évoquant les articles L. 211-1 et L. 311-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat a considéré que « *le législateur a entendu permettre que de telles compétences puissent être attribuées aux cours administratives d'appel* », le moyen d'incompétence du gouvernement, évoqué par le requérant, pouvait donc être écarté.

Ensuite, le Conseil d'Etat a considéré qu'« *aucune disposition ni aucun principe n'interdit au pouvoir réglementaire de prévoir, dans la finalité d'une bonne administration de la justice, des cas dans lesquels les jugements sont rendus en premier et dernier ressort* ». De plus, vu les « *enjeux économiques liés aux litiges relatifs à l'utilisation de fréquences radioélectriques et à l'aménagement commercial* », vu « *l'intérêt qu'il y a à limiter le délai dans lequel une solution définitive est apportée à ces litiges* » et vu l'existence d' « *un recours préalable obligatoire* » avant le recours au contentieux administratif, le Conseil d'État a estimé que le décret ne présentait pas d'erreur manifeste d'appréciation.

⁶⁹⁷ C. BROYELLE, *Contentieux administratif, L.G.D.J., 10^e édition, 2022*, p.43

⁶⁹⁸ CE, 27 juillet 2015, SARL Media Bonheur, n°376022, Inédit au recueil Lebon

⁶⁹⁹ Commentaire sur l'article R.311-2 par Nicolas BOULOUIS., Jacques-Henri STAHL, *op.cit.*, p.312

⁷⁰⁰ CE. 21 janvier 2015, Conseil national des barreaux, n°372817 ; AJDA 2015, p.840

B : Juge compétent en cas de connexité

En France, lorsque dans une affaire ont été déposées, d'une part, des conclusions relevant de la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort, et d'autre part, des conclusions relevant de celles du tribunal administratif⁷⁰¹ ou de la cour administrative d'appel, le principe de connexité s'applique tel que prévu par les articles R.341-1 au R.341-4 du Code de justice administrative. Le Conseil d'Etat est alors compétent pour juger l'affaire en premier et dernier ressort. Cela se produit aussi bien dans le cas où le Conseil d'Etat est saisi de ces conclusions (R.341-1) que dans celui où le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel est saisi(e) de ces conclusions. Dans ce dernier cas, son président renvoie au Conseil d'Etat lesdites conclusions (R.341-2).

Par exemple, dans l'affaire objet de la décision du Conseil d'Etat du 17 décembre 2018⁷⁰², en se fondant sur l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 et sur la convention qu'il avait conclue avec l'association CEDARS selon l'article 28 de la même loi, le CSA avait infligé à celle-ci une sanction pécuniaire en raison de manquements aux obligations prévues par la loi et par la convention. Cette sanction relève de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat. Cependant, suite à cette sanction, le CSA avait décidé de ne pas reconduire à nouveau hors appel à candidatures les autorisations accordées à l'association. Ce type de décision relève normalement de la compétence en premier et dernier ressort de la cour administrative d'appel de Paris ; mais dans ce cas, en raison de la connexité, les recours contre cette décision du CSA relevait de la compétence du Conseil d'Etat.

Autre exemple dans l'affaire de la société *Nice Music*⁷⁰³ : le Conseil d'Etat a considéré que les conclusions de la société Nice Music tendant à faire annuler la décision du CSA refusant

⁷⁰¹ Exemple dans la décision CE. 13 juin 2001, *M. VERDURE*, n°211403 ; RFDA 2002, p.594, Conclu. D. CHAUVAUX ; le Conseil d'Etat s'est d'abord déclaré compétent pour connaître en premier et en dernier ressort les conclusions demandant l'annulation de la décision par laquelle le CSA a rejeté la demande du requérant tendant à ce qu'il soit remédié aux perturbations électromagnétiques engendrées dans son habitation par des antennes d'émission implantées à proximité de celui-ci. Puis, en application du principe de connexité, le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent aussi sur les conclusions du requérant demandant des indemnisations en cas d'annulation de la décision ; voir aussi E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 10 - 11 et 25-27 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010, paragraphe 41-44 et 234

⁷⁰² CE. 17 décembre 2018, Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité (CDARS), n°422282, cité dans G. BACHELIER, *Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif*, Dalloz, 2019, paragraphe 140.320.

⁷⁰³ CE. 2 mai 2016, *société Nice Music*, n° 386655 ; Juris art etc. 2016, n°36, p.10, résumé J-M PASTOR ; voir aussi CE. 2 mai 2016, *société Nice Music*, n° 33686, citée dans les commentaires sur l'article R.311-2 par Nicolas

d'agréer une cession du capital social (décision prise sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986) relevaient de sa compétence de premier et dernier ressort au titre de l'article R.311-1 du code de justice administrative. En revanche, en ce qui concernait la décision de refus du CSA de modifier la convention du service « Nice Music », le Conseil d'État a considéré qu'il s'agissait d'une décision prise sur le fondement des articles 28 et 29 de la loi du 30 septembre 1986 appliquée aux autorisations de diffuser des services de radio par voie hertzienne terrestre. Normalement, l'affaire relevait de la compétence de la cour administrative d'appel de Paris selon l'article R.311-2 code de justice administrative. Cependant, en application du principe de connexité selon l'article R. 341-1 du même code, le Conseil d'État s'est déclaré compétent pour juger cette affaire en premier et dernier ressort.

Cette exception est particulière à la France : en effet, comme nous l'avons vu, en Thaïlande les litiges concernant les médias audiovisuels relèvent de la compétence des tribunaux administratifs en premier ressort. Le principe de connexité ne s'applique pas.

Dans les développements qui précèdent sur le juge compétent, l'on peut remarquer qu'en France, par ses nombreux arrêts, le Conseil d'État joue un rôle très important pour préciser le régime applicable en pratique aux médias audiovisuels. Ses jurisprudences créent une sorte de ligne directrice du comportement des opérateurs et du CSA. Le fait qu'en ce domaine le Conseil d'État puisse juger en premier et en dernier ressort rend plus rapide la conclusion des litiges.

En Thaïlande, par contre, on constate que la Cour administrative suprême semble à première vue jouer un rôle moins important dans le domaine des médias audiovisuels que son homologue français, ayant jusqu'ici rendu peu de décisions en matière de régulation des médias audio-visuels. Cela peut s'expliquer : d'abord, peu de recours parviennent à la Cour administrative suprême, car beaucoup s'arrêtent au niveau du tribunal administratif ; ensuite, la CNRT n'a été créée qu'en 1999, 17 ans après la première autorité de régulation française, la HACA (1982) : la juridiction thaïlandaise n'a donc pas encore pu produire une abondante jurisprudence concernant la CNRT. Par ailleurs, il demeure que le double degré de juridiction thaïlandais en matière de médias a aussi des avantages, car il permet un examen approfondi de contentieux souvent complexes et mettant en jeu des intérêts très importants.

Section 2 : L'intérêt à agir du requérant en matière audiovisuelle

Nonobstant le caractère particulier du domaine des médias audiovisuels, en France comme en Thaïlande, le juge appréciera l'intérêt à agir d'un requérant à la lumière des principes généraux qui régissent cette notion.⁷⁰⁴ Il est donc nécessaire de voir d'abord à quelles conditions générales cet intérêt à agir doit satisfaire (paragraphe 1) avant d'étudier sa prise en considération par le juge dans le cas spécifique des contentieux administratifs des médias audiovisuels (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : les conditions générales régissant l'intérêt à agir

La loi thaïlandaise comme la loi française exigent en premier lieu que le requérant ait un intérêt à agir (A). Pour être reconnu par le juge, cet intérêt à agir doit réunir plusieurs caractères (B).

A : L'exigence d'un intérêt à agir du requérant

Dans les deux pays, l'intérêt à agir du requérant est essentiel pour que sa requête soit considérée comme recevable⁷⁰⁵.

En Thaïlande, les éléments constituant l'intérêt à agir sont énumérés dans l'alinéa 1 de l'article 42 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure

⁷⁰⁴ Voir aussi B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2000, p.4 ; cité dans C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant la création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.317.

⁷⁰⁵ O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7e édition, Paris, 2012, p. 242 ; voir plus de détails sur « fait grief » en droit français dans C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10e édition, 2022, p.88 ; En Thaïlande, d'après l'article 25 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000), pour pouvoir présenter une requête, le requérant doit avoir l'intérêt à agir selon article 42 de la loi de 1999.

administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)⁷⁰⁶, lequel précise les conditions pour qu'une personne puisse former un recours devant la juridiction administrative.

D'abord, cette personne « *subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage* »⁷⁰⁷ ; ensuite, le préjudice ne peut être causé que par « *un acte ou une négligence d'une administration ou d'un agent de l'Etat* », ou par « *un litige lié à un contrat administratif* », ou par « *toute autre instance relevant de la compétence de la juridiction administrative* » selon l'article 9 de la loi de 1999 ;

Enfin, « *la réparation ou le soulagement du préjudice ou du dommage* » nécessite une ordonnance par le juge administratif respectant l'article 72 de la loi de 1999.

En France, on constate la même exigence d'un préjudice subi par le requérant, mais contrairement à la Thaïlande elle n'est pas dictée par une loi : en effet, elle résulte de « *l'application de l'adage « pas d'intérêt pas d'action* »⁷⁰⁸, et d'une construction jurisprudentielle réalisée par de nombreuses décisions.

Les juristes thaïlandais ont fait des recherches pour comparer comment l'intérêt à agir est apprécié dans les différents pays ayant la dualité des ordres de juridiction notamment la France et l'Allemagne⁷⁰⁹ : ainsi, ont-ils constaté, alors qu'en Allemagne l'intérêt à agir est apprécié en fonction d'un droit lésé du requérant, en France il l'est principalement en fonction d'un préjudice subi par le requérant.

Le concept de l'intérêt à agir du droit français est donc pratiquement équivalent à celui du droit thaïlandais.⁷¹⁰

⁷⁰⁶ Voir la traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *op.cit.*, Consulté le 15 février 2016.

⁷⁰⁷ P. JITMAHUEMA (KONGMESOMBAT) utilise les notions d'« *une gêne ou un préjudice* » dans P. JITMAHUEMA (KONGMESOMBAT), *Les recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009, p.312

⁷⁰⁸ G. PELLISSIER, « *Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité* », Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, janvier 2010, paragraphe 249.

⁷⁰⁹ B. WANNAPANIT, *op.cit.*, p.33-43; C. SAWAENGSACK, *op.cit.*, p.317-320.

⁷¹⁰ P. JITMAHUEMA (KONGMESOMBAT), *Les recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009, p.313 ; R. HONGSIRI, *La juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, The Thai Bar institute, 8e édition, 2018, p.142

Autre point commun entre les deux pays, le lien entre le requérant et la décision contestée doit être suffisant pour que le juge puisse considérer qu'il a un intérêt à agir.⁷¹¹ Ce lien est apprécié « *par rapport aux conclusions* »⁷¹² du recours et « *à la date où le recours est exercé* »⁷¹³.

D'après le professeur Chanchai SAWAENGSAK⁷¹⁴, *en adoptant le droit français dans la considération d'un requérant du recours au contentieux administratif à l'alinéa un de l'article 42 de la loi thaïlandaise de 1999*, l'exigence d'un « droit » lésé du requérant peut remplacer celle d'un intérêt à agir dans les cas d'un contentieux sur la responsabilité de l'administration publique ou d'un agent de l'Etat ou d'un contentieux portant sur un contrat administratif.

Au contraire, comme en France, lorsqu'il s'agit le cas du recours d'annulation et du recours concernant un manquement ou un retard excessif d'une administration ou d'un agent de l'Etat à un devoir imposé par la loi, il faut plutôt utiliser la condition d'un « intérêt à agir » du requérant.⁷¹⁵ Ainsi dans ce type de recours, il n'est pas exigé que le requérant aie un droit lésé. Il suffit que le requérant démontre qu'il subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage causé par un acte ou une négligence d'une administration ou d'un agent de l'Etat.⁷¹⁶

Voici quelques exemples de l'application faite par le juge administratif thaïlandais de l'exigence d'un intérêt à agir dans le domaine des contentieux des médias audiovisuels.

Dans l'affaire objet de la décision 666/2549⁷¹⁷ de la Cour administrative Suprême, le requérant, actionnaire de *MCOT Public Company Limited* (MCOT), avait formé un recours contre cette compagnie pour demander l'abrogation du contrat de concessionnaire de service

⁷¹¹ E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 51-53 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 32

⁷¹² R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 468 ; voir aussi O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.242 ; C. BROYELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10^e édition, 2022, p.95 ; W. WISARUTPITCH, *Connaissance fondamentales sur la juridiction administrative*, Winyuchon, 2001, p.153 ; C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p.326

⁷¹³ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 467 ; voir aussi O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.242

⁷¹⁴ C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p.325

⁷¹⁵ C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013, p.324-325 ; B. WANNAPANIT, *op.cit.*, p. 46, cité dans C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p. 323

⁷¹⁶ C. SAWAENGSAK, *op.cit.*, p.326

⁷¹⁷ CAS. 10 octobre 2006, *Pramut Sutabutr c/ MCOT*, n°666/2549 ; citée dans C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013, p.342

de télévision payante qu'elle avait conclu avec la compagnie *United Broadcasting Corporation Public Company Limited (UBC)*. Le requérant considérait que ce contrat présentait une illégalité et qu'il causait des dommages à la compagnie MCOT et donc à lui en tant qu'actionnaire. Cependant, d'après le juge, étant donné que le requérant était seulement actionnaire de la compagnie, il n'était pas partie au contrat de concessionnaire. « *Bien que le requérant évoque aussi sa qualité de citoyen et de consommateur ayant subi un préjudice ou un dommage, ce moyen ne peut soutenir le droit du requérant à faire un recours pour demander à la cour d'annuler le contrat litigieux selon l'alinéa un de l'article 42 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)* ».

Comme nous l'avons vu plus haut, outre l'exigence d'un préjudice ou dommage actuel ou certain, l'article 42 de la loi de 1999 stipule aussi que « *la réparation ou le soulagement du préjudice ou du dommage* » doit nécessiter une ordonnance par le juge administratif conforme à l'article 72 de la loi précitée.

Ainsi, si un requérant demande au juge d'annuler une décision de retrait d'autorisation d'exploiter un service de média audiovisuel, le juge administratif peut répondre en prenant une ordonnance selon l'alinéa un de l'article 72 (1) de la loi de 1999 qui permettra de réparer ou soulager directement le préjudice. Au contraire, si le requérant demande au juge d'ordonner une sanction pénale et disciplinaire contre l'agent qui a pris cette décision de retrait d'autorisation, cette conclusion n'est pas une demande à laquelle la juridiction administrative peut répondre par une ordonnance selon l'article 72 (1) de la loi de 1999.⁷¹⁸

B : Les caractères que doit présenter l'intérêt à agir du requérant.

Comme déjà précisé, pour apprécier si le requérant a un intérêt à agir, la Thaïlande s'est plutôt basée sur la conception du droit français.⁷¹⁹ De même, les différents aspects que doit revêtir cet intérêt à agir en droit français se retrouvent dans le droit thaïlandais, et sont

⁷¹⁸ C. SAWAENGSACK, *op.cit.*, p. 327

⁷¹⁹ P. CHOKRUANGSAKUL, *Cours de droit sur la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, NITITHAM, Bangkok, 2010, p.220 ; P. JITMAHUEMA (KONGMESOMBAT), *Les recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009, p.312-313.

pareillement pris en considération par le juge dans les contentieux administratif des médias audiovisuels : l'intérêt à agir du requérant doit être à la fois personnel, direct, certain et légitime.

a. Caractère personnel de l'intérêt à agir

Pour éviter qu'un recours contentieux administratif devienne une « *action populaire* », la juridiction administrative des deux pays exige que le requérant ait un intérêt personnel à agir. Cette exigence du caractère personnel se présente surtout dans le cas où le requérant invoque seulement sa qualité de citoyen, de consommateur, d'élu, de contribuable, ou de citoyen ayant des droits sur les moyens de l'État.⁷²⁰

Par exemple, en Thaïlande, les auditeurs et les téléspectateurs invoquent souvent leur qualité de citoyen thaïlandais, pouvant donc être considérés comme propriétaire des fréquences radioélectriques utilisées dans le pays, des ressources nationales de communication pour l'intérêt public (selon l'article 40 de la Constitution de 1997 ou l'article 47 de la Constitution de 2007). Mais les juridictions administratives considèrent que ce moyen ne peut à lui seul suffire à justifier l'intérêt à agir du requérant.⁷²¹

De même, en France, dans sa décision du 10 février 1992, le Conseil d'Etat a considéré que « *M. Y... ne justifie pas d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 19 décembre 1990 nommant M. Bourges président des sociétés Antenne 2 et France Région 3* ». ⁷²²

b. Caractère direct de l'intérêt à agir

⁷²⁰ Voir R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 477 ; C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10^e édition, 2022, p.90-93 ; C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013, p.326 ; voir aussi CAS. 13 mai 2008, *Phumwat N. c/ le Premier ministre et deux autres défendeurs*, n° R.31/2551, citée dans C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant la création de la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013, p.330.

⁷²¹ Voir TA (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. et autres c/ Cabinet des ministres, Secrétariat permanent du Bureau du Premier Ministre*, n° 295/2551 et n° 296/2551

⁷²² CE. 10 février 1992, *M. Y...*, n° 122880, inédit au recueil Lebon

« Direct » signifie que le requérant doit être concerné par l'acte contesté au point qu'il a un intérêt à agir pour le faire annuler, sinon, son intérêt à agir n'est pas reconnu par le juge :

Ainsi, en France, la société qui exploite un service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre en Normandie n'a pas de qualité pour agir, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, afin de faire annuler la décision de la CNCL autorisant une société à exploiter un service de radiodiffusion en région parisienne.⁷²³

De même, la société CINESOGAR, exploitante du cinéma Rex à Pointe-à-Pitre, n'a pas d'intérêt à agir contre la décision du CSA autorisant la société Archipel 4 à exploiter un service de télévision locale.⁷²⁴

Par contre, le territoire de la Polynésie Française a un intérêt à agir contre la décision du CSA autorisant la société Téléfenua à exploiter un réseau câblé distribuant des services de radiodiffusion sonore et de télévision sur le territoire des communes de Moorea-Maiao, Mahina, Punaauia, Hitiaa o te ra, Faa'a, Arue et Paea (Polynésie Française).⁷²⁵

Dans le cas d'un recours présenté par un groupement, dans les deux pays les juges apprécient le caractère direct de son intérêt à agir au vu de l'intérêt collectif qu'il défend.

Ainsi, l'irrecevabilité d'un recours peut être due au fait que la mesure contestée ne présente pas une atteinte à l'« *intérêt collectif* »⁷²⁶ d'un groupement comme une association ou un syndicat. L'intérêt collectif de ses membres constitue en effet l'objectif du groupement.

L'irrecevabilité peut aussi être motivée par le fait que l'acte contesté ne concerne pas les intérêts que l'association a pour objectif de protéger et peuvent l'être aussi parce que les objectifs du groupement sont trop vagues : ainsi, pour le professeur Camille BROUELLE, « *L'exigence d'une adéquation entre les missions de de la personne morale et de la décision attaquée interdit aux personnes dont les missions sont définies en termes très généraux de contester des mesures dont les effets sont plus ciblés* ». ⁷²⁷

⁷²³ CE. 13 janvier 1992, *SOCIETE TOP ESPACE*, n° 106258, Inédit au Recueil Lebon

⁷²⁴ CE. 18 février 1994, *SOCIETE CINESOGAR*, n° 137001, mentionné aux tables du recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 211.

⁷²⁵ CE. 25 novembre 1998, *TERRITOIRE DE LA POLYNESIE FRANCAISE*, 157384, mentionné aux tables du recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », *Ibid.*, paragraphe 210.

⁷²⁶ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 487.

⁷²⁷ C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10^e édition, 2022, p.94.

En Thaïlande, dans sa décision du 23 juillet 2015⁷²⁸, la Cour Administrative Suprême a confirmé la décision du tribunal administratif central 1697/2557 jugeant que le recours de l'« Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication et de la protection des consommateurs » était irrecevable en raison du manque d'intérêt à agir pour demander l'annulation d'une décision de la CNRT. D'après le juge, il n'y avait pas d'atteinte directe aux droits ou aux intérêts de l'association ou de ses membres, ou aux objectifs de l'association.

En effet, l'Association avait fait un recours pour demander l'annulation de la décision de la CNRT du 12 juin 2014 donnant son accord pour verser une somme de 427 015 000 Baths du « fonds de recherche et de développement des services de radiodiffusion, de télévision et de télécommunication pour l'intérêt général » à la société RS International Broadcasting and sport management pour lui permettre de diffuser en clair tous les matches de la Coupe du Monde 2014. Ce recours avait aussi pour but de demander au juge d'enjoindre à la CNRT de reprendre l'argent déjà partiellement versé.

En raison d'une absence de lien direct suffisant entre la décision de la CNRT et les droits et objectifs de l'association, le tribunal administratif a considéré que le requérant n'était pas une personne qui subit ou subira inévitablement des dommages ou des préjudices causés par la décision de la CNRT, et donc ne pouvait faire un recours conformément à l'article 42 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

Le requérant avait déféré à la Cour administrative suprême la décision du tribunal administratif, en arguant que son recours n'avait pas pour but de protéger les intérêts de l'association ou de ses membres mais l'intérêt général qui s'attache au contrôle de la légalité des actes de l'autorité. La Cour administrative suprême a considéré que ce moyen trop général ne pouvait être considéré comme recevable.

En France, dans le cas où un service de média audiovisuel obtient une autorisation du CSA, la requête d'une association ou d'un syndicat peut être recevable si elle concerne directement l'objet de ce groupement. Par contre, dans le cas d'un refus d'autorisation, sa

⁷²⁸ CAS. 23 juillet 2015, *Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication et de la protection des consommateurs c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n°286/2558.

requête est irrecevable.⁷²⁹ Ainsi, dans sa décision du 15 mai 2013, le Conseil d'Etat a considéré que la requête du Syndicat interprofessionnel des télévisions et radios indépendantes (SIRTI) tendant à l'annulation des décisions de refus du CSA de délivrer des autorisations d'exploitation de services de radio est irrecevable.⁷³⁰

c. Caractère certain de l'intérêt à agir

En France comme en Thaïlande, le préjudice invoqué par le requérant doit présenter un « caractère suffisamment certain »⁷³¹ pour que son intérêt à agir puisse être reconnu. Cela n'implique pas que le préjudice doit être déjà réalisé mais qu'il y a « une potentialité d'atteinte certaine »⁷³².

En France, dans l'affaire objet de la décision du Conseil d'État du 13 janvier 1992⁷³³, la Société NRJ, qui exploite un réseau de radiodiffusion par voie hertzienne terrestre, « *se prévaut de sa qualité de candidate, dans le futur, à une participation dans divers projets de radio ou de télévision à vocation musicale* » pour demander au juge de l'excès de pouvoir d'annuler le rejet par la CNCL de ses demandes de retrait des autorisations qu'elle avait accordées à la Société Métropole Télévision d'exploiter un service de télévision à vocation nationale par voie hertzienne terrestre. Cependant, le Conseil d'Etat a considéré que l'intérêt invoqué par NRJ n'était pas de nature à lui donner la qualité à agir.⁷³⁴

Dans le cas où les ressources publicitaires des services des médias audiovisuels peuvent être affectées par une décision du CSA, le Conseil d'Etat considère que ces services ont un intérêt à agir en vue de l'annulation de cette décision. Ainsi, dans l'affaire SIRTI,⁷³⁵ le CSA avait autorisé, dans la zone d'Orléans, une société de radio précédemment titulaire d'une

⁷²⁹ Comme l'explique le professeur CHAPUS, dans le cas d'une décision individuelle « positive », le syndicat est souvent considéré comme ayant intérêt à agir pour former un recours en annulation. Par contre, dans le cas d'une décision individuelle « négative », la décision défavorable affecte seulement le destinataire, et l'association ou le syndicat est souvent considéré comme n'ayant pas d'intérêt à agir (R. CHAPUS, *op.cit.*, p.489).

⁷³⁰ CE, 15 mai 2013, Société EURL Sud Radio + et autres, n° 359044 à 359047 ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 210.

⁷³¹ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 485.

⁷³² A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », *op.cit.*, paragraphe 22.

⁷³³ CE. 13 janvier 1992, Société NRJ, n° 102224, Recueil Lebon 1992, p. 1195 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 38 ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », *Ibid.*, paragraphe 229

⁷³⁴ CE. 13 janvier 1992, *ibid.*

⁷³⁵ CE. 21 octobre 2009, SIRTI, n°297963, *recueil Lebon*

autorisation d'exploiter un service radiophonique en catégorie D (service thématique à vocation nationale) à poursuivre cette exploitation en catégorie C (services locaux ou régionaux diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale). A ce titre, elle devenait susceptible d'avoir recours au marché publicitaire local. Le Conseil d'Etat a considéré que le syndicat requérant, qui regroupe les exploitants de radios locales ou régionales indépendantes en catégorie B, avait un intérêt à agir contre l'autorisation accordée par le CSA car il devait également faire appel à la publicité locale.

En Thaïlande, dans l'affaire ayant fait l'objet de la décision de la Cour administrative suprême du 12 septembre 2006⁷³⁶, les compagnies *Advanced Info Service*, *Shin Satellite et ITV*, qui fournissent des services dans le domaine de la communication (téléphone, satellite et de télévision) dans le cadre de contrats de concession qu'elles ont conclu, avaient vendu des parts de leur capital à une personne morale de nationalité étrangère, si bien que cette dernière avait obtenu des pouvoirs de direction au sein de ces compagnies. Le requérant s'était prévalu de sa qualité de membre du peuple thaïlandais, auquel appartient la souveraineté nationale, et d'usager de ces services de communications pour former un recours contre la négligence ou le retard excessif des autorités dans l'accomplissement de leurs missions selon l'article 9 alinéa un (2) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

La Cour administrative suprême a relevé que les compagnies précitées fournissaient des services de communication qui offrent des possibilités de connaître des données confidentielles communiquées par leurs usagers. Ainsi, si ces services passaient sous direction étrangère, cela pourrait leur créer des préjudices futurs et affecter la stabilité du pays. La Cour a donc jugé que le requérant était bien une personne qui peut inévitablement subir des préjudices causés par l'acte ou la négligence des autorités administratives responsables, qui avaient pouvoir et mission selon la loi de contrôler ou annuler les contrats de concession conclus par les trois compagnies.

d. Caractère légitime de l'intérêt à agir

⁷³⁶ CAS. 12 septembre 2006, *Sastra T. c/ Ministre de l'Information et des Communications technologiques* n°585/2549 ; R. HONGSIRI, *La juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, The Thai Bar institute, 8e édition, 2018, p.147

En France, comme en Thaïlande, pour faire un recours contentieux administratif recevable, il faut que l'intérêt du requérant soit légitime. Il peut l'être par exemple dans le cas où il forme un recours contre un service de télévision qui fournit un service de radio sans autorisation et n'a pas déposé de demande pour en avoir une. En revanche, le requérant sera considéré comme n'ayant pas d'intérêt à faire un recours contre une décision de l'autorité de régulation qui octroie une autorisation d'exploiter un service de médias audiovisuels à un candidat qui avait posé sa candidature conformément à la loi.

Cependant, en France, l'affaire ayant fait l'objet de la décision du Conseil d'État du 26 juillet 2011⁷³⁷ présente quelques particularités qui avaient permis au juge administratif de considérer que le requérant avait intérêt à agir pour obtenir l'annulation d'une autorisation du CSA, et cela bien qu'il n'ait pas posé sa candidature. Dans cette affaire, le Conseil d'État a considéré « *qu'il ressort des pièces du dossier que par un dépôt du 27 février 1998, renouvelé le 21 février 2008, M. A, en sa qualité de gérant de la SCPA, a procédé à l'enregistrement de la marque complexe ou semi-figurative " Zouk Radio " auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle ; qu'en égard tant à cette circonstance qu'aux conditions dans lesquelles les autorisations litigieuses ont été sollicitées, les requérants justifient, alors même qu'ils n'ont pas participé à l'appel aux candidatures lancé le 13 novembre 2007, d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation des décisions par lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel a autorisé la société Radio Culture Zouk à diffuser un service dénommé Zouk Radio ; que la fin de non-recevoir opposée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel doit, par suite, être écartée* ».

En Thaïlande, dans l'affaire ayant fait l'objet de l'ordonnance de la Cour Administrative Suprême du 30 mai 2012⁷³⁸, la requérante avait envoyé à la Commission nationale de communication une demande de licence provisoire pour exploiter des services de radio communautaire (pour des groupes de personnes), et de nombreuses lettres pour demander le résultat de sa demande⁷³⁹, mais sans obtenir de réponse, cela environ un an après que la CNRT avait envoyé une lettre à la requérante lui demandant des documents supplémentaires afin de pouvoir examiner sa demande. La requérante a considéré qu'il y avait un retard excessif de

⁷³⁷ CE, 26 juillet 2011, *Société de Communication et de Production Audiovisuelle (SCPA)*, n° 325853

⁷³⁸ CAS., 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n°255/2555

⁷³⁹ Ancienne commission établie conformément à la Constitution de 1997 et qui ensuite devenue la CNRT sous la Constitution de 2007

l'Autorité de régulation et avait fait un recours devant la juridiction administrative : dans ses conclusions, elle avait demandé au juge d'enjoindre à la CNRT d'examiner sa demande sans plus tarder.⁷⁴⁰

Le tribunal administratif et la Cour administrative Suprême ont relevé que la requérante n'avait pas contesté la demande par la CNRT de documents supplémentaires et ne lui avait pas envoyé ces documents avant d'introduire son recours. De ce fait, les juges ont considéré que la CNRT n'avait pas le devoir d'examiner la demande de la requérante, ni n'avait négligé, ou tardé à le faire. Ce recours a donc été considéré comme irrecevable par le tribunal administratif et la Cour administrative Suprême.

Paragraphe 2 : l'appréciation par le juge administratif de l'intérêt à agir dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels

Dans cette étude comparative du droit appliqué en Thaïlande et en France, les requérants peuvent être classés en trois groupes suivant la qualité qu'ils invoquent et l'approche particulière alors utilisée par le juge administratif de chacun des deux pays : les auditeurs et téléspectateurs ; les opérateurs ; les groupements (associations, ordres professionnels, syndicats...).

A : L'intérêt à agir des auditeurs et téléspectateurs.

En droit administratif français, la justification de la qualité à agir repose sur le principe du « *lien suffisant* » entre le requérant et l'acte administratif attaqué, qui lui fait grief. Elle équivaut à celle du droit thaïlandais, qui exige que le requérant démontre qu'il « *subit ou subira inévitablement un préjudice ou un dommage* » du fait de l'acte administratif attaqué, ou d'un manquement de l'autorité administrative à un de ses devoirs.

⁷⁴⁰ Par ailleurs dans cette affaire, la requérante avait été arrêtée par des policiers pour exploitation de services de radio sans autorisation. La requérante avait accusé la CNRT d'en être responsable en raison de son retard dans l'examen de sa demande. Le juge administratif a considéré que son arrestation était une procédure pénale relevant de la juridiction judiciaire et non pas de celle de la juridiction administrative.

Donc, en pratique dans les deux pays, pour apprécier l'intérêt à agir, le juge vérifiera d'abord si le requérant a invoqué la qualité d'auditeur ou téléspectateur, et ensuite si le lien qu'il invoque avec l'acte (ou la négligence) de l'administration est suffisamment direct.⁷⁴¹

En effet, le requérant peut parfois invoquer plusieurs statuts, cependant la qualité d'auditeur ou téléspectateur peut lui permettre de se prévaloir d'un intérêt à agir plus facilement qu'avec un autre statut. Comme l'indique le professeur CHAPUS, « *le requérant qui conteste un décret relatif au statut des stations de télévision n'invoque pas un intérêt le rendant recevable à agir s'il ne fait état que de sa qualité de citoyen. La solution est différente, s'il se prévaut de sa qualité de téléspectateur* ». ⁷⁴² Ainsi, dans l'affaire objet de la décision de l'Assemblée du Conseil d'Etat du 16 avril 1986, comme le requérant n'avait pas invoqué la qualité de téléspectateur, il n'a pas été considéré comme ayant un intérêt à agir.⁷⁴³

En revanche, dans l'affaire *Borvo et autres*⁷⁴⁴, les sénateurs avaient invoqué « *leur qualité d'usagers du service public de la télévision* », pour demander l'annulation :

- D'une part, de la lettre de la ministre de la culture et de la communication, adressée au président-directeur général de France Télévisions, et relative à la suppression de la publicité en soirée, à compter du 5 janvier 2009, sur les chaînes télévisées du groupe France Télévisions.
- D'autre part, de la délibération du conseil d'administration de France Télévisions par laquelle ce conseil prenait acte du courrier ministériel arrêtant les orientations relatives à la suppression de la publicité en soirée.

Si le requérant n'invoque que la qualité de sénateur, comme l'a relevé le Rapporteur public M. Jean-Philippe Thiellay, « *les parlementaires ne jouissent d'aucun privilège devant la juridiction administrative, du point de vue de l'appréciation de leur intérêt pour agir* »⁷⁴⁵. Mais étant donné que les requérants avaient aussi invoqué « *leur qualité d'usagers du service public de la télévision* », le juge a considéré qu'ils avaient bien un intérêt à agir contre la lettre de la

⁷⁴¹ D. CHABANOL, B. BONNET, « *La pratique du contentieux administratif* », 12^e édition, LexisNexis SA, 2018, p. 168.

⁷⁴² R. CHAPUS, *op.cit.*, p.468-469

⁷⁴³ CE. Ass., 16 avril 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion*, *Rec.*, p. 97 ; J-P THIELLAY, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010 p.776, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407 ; N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010, p.781 ; O.GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.242

⁷⁴⁴ CE. 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407, Lebon

⁷⁴⁵ J-P THIELLAY, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010 p.776, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407

Ministre de la culture et de la communication et contre la délibération du Conseil d'administration de France Télévisions.⁷⁴⁶

Cependant, les juges ne reconnaissent pas dans tous les cas que les auditeurs téléspectateurs ont un intérêt à agir: comme c'est déjà dit plus haut, il faut que l'intérêt qu'ils invoquent aie un lien suffisamment direct⁷⁴⁷ avec l'acte attaqué.

Par exemple, en France, dans l'affaire *Stiegler*⁷⁴⁸, le Conseil d'Etat a considéré que le requérant qui se présente seulement « *comme un téléspectateur soucieux de la protection de l'enfance* » n'avait pas d'intérêt à agir suffisant pour demander l'annulation de la décision du CSA de s'abstenir de toute prise de décision contre la vidéomusique « *You are my high* ».

De même dans la décision du Conseil d'Etat du 17 janvier 1992⁷⁴⁹, le juge a considéré que « *M. X... n'a pas de qualité pour agir contre la décision du CSA donnant son agrément à une modification du capital de la Société "La Cinq"* ».

Il faut en outre noter que lorsqu'il faut invoquer un intérêt à agir en tant que téléspectateur, la qualité pour laquelle le juge administratif a reconnu la qualité à agir est celle d' « *usagers du service public de la télévision* ».⁷⁵⁰

C'est un exemple de plus du rôle central joué en droit administratif français par la notion de service public, susceptible de bien des interprétations, et donc de bien des utilisations :

D'après le professeur Emmanuel DERIEUX, dans le domaine des médias audiovisuels, la notion de service public « *sert à justifier des obligations multiples et distinctes, sinon disparates, imposées, à des degrés différents cependant, au secteur public comme au secteur*

⁷⁴⁶ N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010, p.781 ; J-P THIELLAY, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010 p.776, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407

⁷⁴⁷ D. CHABANOL, B. BONNET, « *La pratique du contentieux administratif* », 12^e édition, LexisNexis SA, 2018, p. 168.

⁷⁴⁸ CE. 16 janvier 2002, *Stiegler*, n^o 230386 ; P. GRAVELEAU, *Gazette du Palais*, n^o334, 30 novembre 2002, p. 6; cité dans D. CHABANOL, B. BONNET, *Ibid.*; N. SUDRES, *op.cit.* ; J-P THIELLAY, *op.cit.*, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407 ; E.GUILLAUME, C.BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 32 ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », *JCl. Administratif*, 2013, paragraphe 26.

⁷⁴⁹ CE 17 janvier 1992, M. Thomassine-Légitimus, req. n^o 120955, inédit ; N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010, p.781 ; J-P THIELLAY, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010 p.776, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407 ; E.GUILLAUME, C.BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 33

⁷⁵⁰ N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010, p.781 ; J-P THIELLAY, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010 p.776, Conclusions sur CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n^{os} 324233 et 324407.

privé de l'audiovisuel. Dans le passé, elle a constitué le moyen d'interventions plus directes des pouvoirs publics sur la communication audiovisuelle et notamment l'information »⁷⁵¹.

En Thaïlande, lorsqu'il y a des litiges concernant les services de médias audiovisuels utilisant des fréquences hertziennes, les auditeurs et les téléspectateurs utilisent souvent les moyens suivants : (1) sur le fondement de l'article 47 de la Constitution de 2007, (ou 40 de la Constitution de 1997 dans le cas des affaires antérieures à la mise en vigueur de la Constitution de 2007), invoquer leur qualité de citoyens thaïlandais, propriétaires à ce titre des fréquences radioélectriques utilisées dans le pays (2) invoquer leur qualité d'usagers d'un service public.

En droit thaïlandais, les juges administratifs reconnaissent généralement que les usagers d'un service public ont un intérêt à agir pour faire un recours en annulation, et / ou un recours d'injonction, lorsqu'ils ont un lien suffisant avec l'acte administratif attaqué⁷⁵², en ce qu'il leur fait ou fera subir un préjudice. Les auditeurs et les téléspectateurs des services de médias audiovisuels peuvent donc être considérés comme étant des usagers d'un service public susceptibles d'avoir un intérêt à agir.⁷⁵³ Cependant, pour pouvoir être considéré comme tel, il faut d'abord que le requérant démontre sa qualité de téléspectateur et le caractère direct de son intérêt.

Dans l'affaire objet de la décision du Tribunal administratif central du 28 février 2008⁷⁵⁴, les défendeurs souhaitaient que la station de télévision ITV arrête la diffusion de son service en raison de l'annulation de son contrat de concessionnaire. En revanche, les requérants considéraient que l'arrêt du service de télévision d'ITV sans une mesure pour permettre au public de continuer à recevoir des informations équivalait à une négligence des défendeurs dans l'accomplissement de leurs fonctions, et que les requérants et les autres citoyens thaïlandais en subissaient ou subiraient inévitablement un préjudice.

⁷⁵¹ E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010, p.181.

⁷⁵² Voir CAS. (TH), *M. Pricha C. c/ Chemin de ferroviaire de Thaïlande*, n°Appel.231/2550, cité dans P. CHOKRUANGSAKUL, *Cours de droit sur la juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, NITITHAM, Bangkok, 2010, p.220. (Dans cette affaire, le juge administratif a considéré que les usagers du réseau ferroviaire ont un intérêt pour agir contre la négligence du Chemin de Fer de Thaïlande dans le cas des gênes causées par des publicités collées aux fenêtres des wagons.) ; voir aussi N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, RFDA 2010, p.781

⁷⁵³ N. SUDRES, *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique*, *Ibid.* ; voir TA (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. et autres c/ Cabinet des ministres, Le Secrétariat permanent du Bureau de Premier Ministre*, no 295/2551 et no 296/2551 précitée.

⁷⁵⁴ TA (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. et autres c/ Cabinet des ministres, Secrétariat permanent du Bureau du Premier Ministre*, no 295/2551 et no 296/2551.

L'un des requérants était un employé de la station de télévision ITV. Selon le juge administratif, sa qualité d'employé de la station ne lui permettait pas de démontrer qu'il subissait ou subirait un préjudice, car dans le cas d'un arrêt du service de télévision d'ITV, le requérant devait recevoir des indemnités de la part de l'entreprise. Cependant, étant donné qu'il invoquait aussi sa qualité de téléspectateur du service de télévision, en cette qualité il subissait inévitablement un préjudice s'il ne pouvait plus regarder ce service de télévision. Le juge a donc considéré qu'il avait un intérêt à agir pour lui demander d'adresser une injonction à ITV.

En Thaïlande, la qualité de téléspectateur est donc reconnue par le juge administratif comme fondant un intérêt à agir dans le cas d'un recours en annulation, et aussi dans le cas d'un recours d'injonction, quand le requérant subit ou subira un préjudice directement du fait d'une décision ou d'une négligence de l'autorité administrative.

Par exemple, en Thaïlande, on peut citer la décision 118/2550 de la Cour administrative suprême : certes, elle concernait plus spécialement le cas de la télécommunication, mais elle peut montrer comment la juridiction administrative décide dans le cas où le requérant invoque seulement sa qualité de citoyen thaïlandais, propriétaire des réseaux de télécommunication nationale et usager d'un service public, mais n'a pas justifié d'un préjudice ou dommage lié à l'acte en cause ou à la négligence en cause : en l'espèce le requérant n'avait pas démontré en quoi le règlement de la Commission Nationale de la Télécommunication sur l'utilisation et la connexion des réseaux de télécommunication B.E. 2549 (2006) lui causait ou causerait inévitablement un tel préjudice ou dommage causé par le règlement litigieux.⁷⁵⁵

Autre exemple, avec la décision de la Cour administrative suprême du 7 juillet 2015⁷⁵⁶. Les 124 auditeurs d'une radio communautaire propriété de la fondation bouddhique *Siangdham* avaient demandé au juge :

- l'annulation de la décision du 26 septembre 2014 du bureau du secteur 1 (Nonthaburi) de la CNRT, qui avait ordonné à la station de radio de rabaisser la hauteur de son antenne afin de réduire sa puissance d'émission, car les requérants ne pouvaient plus capter son service radiophonique.

⁷⁵⁵ CAS. 9 mars 2007, *Rosana T. et trois autres requérants c/ Commission Nationale de la Télécommunication*, n°118/2550 ; citée dans C. SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8e édition, 2013, p.329.

⁷⁵⁶ CAS. 7 juillet 2015, *Mom Rajawongse Apsornsmn S. et autres (124 requérants au total) c/ la CNRT et autres*, n° 247/2558.

- l'annulation de la décision de la CNRT et du bureau de la CNRT qui avait informé la fondation propriétaire de la station qu'elle devait lui demander une autorisation pour posséder et utiliser des équipements de radio et installer une station de radio, cela sous peine de retrait de son autorisation provisoire et d'interdiction d'émission
- une injonction à la CNRT de prendre une mesure permettant à la station de radio de jouir des mêmes droits que les autres radios établies avant le nouveau régime d'autorisations provisoires.

Les requérants avaient fait ce recours en se prévalant de leurs qualités (1) de citoyens croyants de la religion bouddhique, (2) d'auditeurs du service de la station de radio *la fondation Siangdham pour les citoyens 103.250 MH, branche Suansangdham*, et (3) de donateurs à cette station de radio.

D'après la Cour Administrative Suprême, les effets préjudiciables de l'acte des défendeurs ou de leur négligence concernent uniquement des relations juridiques entre les défendeurs et la fondation *Siangdham*, laquelle avait demandé une licence d'exploitation de services de radiodiffusion et avait obtenu un droit de diffusion provisoire.

De même, la Cour a relevé que les requérants sont seulement des citoyens qui se sont réunis pour participer à la création de la station de radio, qui lui font des dons et qui écoutent ses émissions ; ils ne sont pas les demandeurs de la licence d'exploitation de services de radiodiffusion, ni les titulaires du droit de diffusion provisoire. La Cour a donc conclu que les requérants ne pouvaient pas être considérés comme ayant directement été affectés par l'acte ou la négligence des défendeurs.

Dans le cas des services de télévision câblée ou satellitaire, les téléspectateurs abonnés peuvent invoquer la qualité de consommateur. Ainsi, en Thaïlande, avec le cas de la décision du Tribunal administratif central n°564/2555⁷⁵⁷ : le requérant, abonné aux services de télévision par satellite de la société *True Vision*, avait formé un recours contre d'injonction en invoquant la négligence de la CNRT et autres défendeurs d'examiner la modification du contrat entre la *MCOT* (entreprise publique) et *True Vision* (entreprise privée), modification permettant à cette dernière de diffuser des publicités entre les programmes. Le Tribunal Administratif a ordonné

⁷⁵⁷ TA (TH) Central, 29 mars 2012, *Mr. Pramut S. c/ CNRT, Secrétaire Général de la CNRT et Sous-comité de la radio et de la télévision*, n°564/2555 ; CAS, 26 août 2020, *Mr. Pramut S. c/ CNRT, Secrétaire Général de la CNRT et Sous-comité de la radio et de la télévision*, Ap. 812/2563 : la Cour Administrative Suprême a décidé de rayer l'affaire des registres du greffe car la CNRT et son Secrétaire Général a déjà informé le résultat de l'examen au requérant par la lettre du 27 mars 2013. Il n'y a donc plus l'objet de recours.

à la CNRT et à la Secrétaire Général de la CNRT d'examiner cette modification du contrat comme demandé par la lettre du requérant et a ordonné de l'informer du résultat de cet examen dans un délai de 30 jours suivants cette décision du tribunal Administratif.

B : L'intérêt à agir des opérateurs

Les services de médias audiovisuels sont exploités par différents opérateurs, publics ou privés, et qui utilisent ou non des fréquences hertziennes. Exerçant leur activité dans un domaine très encadré par des lois et règlements, contrôlé par l'autorité publique, et où les intérêts sont souvent très importants, ces opérateurs sont fréquemment amenés à faire des recours contre une décision administrative qui leur fait grief.

Alors, pour déterminer si l'opérateur dispose d'un intérêt à agir, le juge administratif doit vérifier s'il y a un lien entre cet opérateur et la décision administrative qu'il conteste.

Dans le cas des contentieux relatifs aux contrats ou à la responsabilité, il n'y a pas de difficulté pour apprécier si les moyens invoqués par les opérateurs justifient leur intérêt à agir. C'est surtout dans le cas des recours pour excès de pouvoir que l'appréciation de l'intérêt à agir pose des difficultés.

En effet, cette appréciation de l'intérêt à agir des opérateurs diffère suivant la nature de la décision attaquée.

- a) L'appréciation de l'intérêt à agir dans le cas d'un recours contre une décision réglementaire.

Dans le cas d'un recours en annulation d'une décision réglementaire, en Thaïlande comme en France, l'opérateur doit d'abord être concerné par cette décision pour pouvoir justifier de son intérêt à agir. Mais encore faut-il que cet intérêt puisse être considéré comme légitime :

En France, pour que l'opérateur puisse justifier de son intérêt à agir contre un règlement qui s'applique aux exploitations de services de médias audiovisuels, il faut que son intérêt aie

un objet légitime. Comme l'indique le Professeur CHAPUS : « *Il en résulte que le recours est irrecevable s'il est exercé pour la sauvegarde d'une situation irrégulière ou immorale* »⁷⁵⁸.

En Thaïlande, il y a de nombreux recours que la juridiction administrative considère comme irrecevables au motif que le requérant n'est pas le titulaire légitime de l'intérêt à agir.

Ainsi, le juge administratif a jugé irrecevables de nombreux recours formés contre le règlement de la CNRT du 12 septembre 2012 sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des affaires de radio B.E. 2555 (2012) car les requérants n'étaient pas titulaires de ce type d'autorisations provisoires.

Ainsi, dans plusieurs affaires concernant la fondation *Siangdham*⁷⁵⁹ précité, qui diffuse des informations sur la religion bouddhique au moyen de nombreuses branches ayant des stations de radio dans plusieurs provinces de la Thaïlande, les directeurs de ces branches ont fait des recours devant le juge administratif car ils considéraient que le nouveau règlement de la CNRT sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radio B.E. 2555 (2012) était illégal.

Selon les requérants, ce règlement limitait la puissance des stations de radio à un niveau plus bas que celui que les requérants pouvaient mettre en œuvre. Ceci entraînait une diminution de la zone de diffusion de la station et affectait donc la liberté de religion.

Les requérants ont fait aussi un recours d'injonction en invoquant la négligence de la CNRT à appliquer l'article 49 alinéa 1 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication B.E. 2543 (2000), lequel prévoit qu'au minimum 20 % des fréquences radioélectriques de la zone faisant objet des autorisations soient réservées aux citoyens afin de leur permettre de les utiliser dans

⁷⁵⁸ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p. 480

⁷⁵⁹ CAS., 28 août 2013, *Kasama S. c/ CNRT et la (sous-) commission de radiodiffusion et de télévision*, n°547/2556 (station de la province de Chiang Rai); TA (TH) Central, 2 juillet 2015, *Chalee S. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°1601/2558 (station de la province de Prachuap Khiri Khan); CAS., 5 septembre 2013, *Akarit B. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°599/2556 (station dans la province d'Udon Thani (Temple Wat Pa Na Khun.)); CAS., 29 octobre 2013, *Hiang B. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°886/2556 (station de la province de Phetchabun); CAS., 11 octobre 2013, *Phumkit R. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°875/2556 (station de la province de Phuket); CAS., 14 octobre 2013, *Peerapong S. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°878/2556 (station de province de Phitsanulok); CAS., 11 octobre 2013, *Lee T. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°871/2556 (station de la province d'Amnat Charoen); CAS., 11 octobre 2013, *Raveewan P. c/ CNRT et la (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°873/2556 (station de la province de Songkhla).

l'intérêt public et sans bénéfice commercial pour exploiter des services de radio communautaire.

Ce moyen avait ainsi été invoqué par le directeur d'une autre station de radio de la fondation *Siangdham*, dans la province d'Udon Thani. La station du requérant avait obtenu en 2009 un droit d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion au nom de la fondation *Siangdham*. Cependant, le juge avait considéré que la personne qui subissait directement un préjudice ou un dommage causé par le règlement de la CNRT ou la négligence de la CNRT était la fondation *Siangdham*, et non pas le requérant, simple directeur d'une branche de la radio de cette fondation et qui n'avait pas reçu mandat de celle-ci pour faire un recours. Le requérant n'était donc pas la personne qui subissait directement un préjudice ou un dommage selon l'alinéa 1 de l'article 42 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999). De ce fait, ses conclusions ont été jugées irrecevables.⁷⁶⁰

En revanche, un autre recours fait par la fondation *Siangdham* elle-même a été considéré par le tribunal administratif d'Udon Thani comme recevable (n° requête 271/2555 du 12 décembre 2012).

En France, dans ses décisions du 22 juillet 2015⁷⁶¹ et du 22 juillet 2016⁷⁶², le Conseil d'Etat a considéré que la société Vortex avait un intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération du CSA du 11 décembre 2013 relative à la fixation des règles permettant de déterminer la somme des populations desservies par un service de radio autorisé, et diffusé en mode analogique par voie hertzienne terrestre. D'après le Conseil d'Etat, la société Vortex « *qui édite un service radiophonique et sollicite l'attribution de fréquences dans le cadre d'appels aux candidatures auxquels répondent également des groupes de communication dont les réseaux desservent une population importante, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 11 décembre 2013* ».

⁷⁶⁰ CAS., 28 août 2013, *Kasama S. c/ CNRT et la (sous-) commission de radiodiffusion et de télévision*, n°547/2556 : la décision de la Cour administrative Suprême juge cette affaire en tant que cour d'appel suite à la décision 3/2556 du tribunal administrative de Chiang Mai. Ce recours concerne la station de radio, branche de la station de radio Siangdham, de la province de Chiang Rai.

⁷⁶¹ CE. 22 juillet 2015, *SIRTI et Vortex*, n° 374114, n°374183, n°383009, mentionné aux tables du recueil Lebon

⁷⁶² *Ibid.*

Dans ce type d'affaires, certains moyens invoqués par le requérant ne peuvent pas être considérés comme justifiant sa qualité à agir contre une décision de l'autorité de régulation alors que d'autres moyens invoqués peuvent le lui permettre.

Dans l'affaire objet de la décision du Conseil d'Etat du 26 mai 2010⁷⁶³, la Société Baby First avait demandé l'annulation de la délibération du 22 juillet 2008 du CSA visant à protéger les enfants de moins de trois ans des effets de la télévision, en particulier des services présentés comme spécifiquement conçus pour eux. Pour le Conseil d'Etat, la société requérante, éditeur aux États-Unis d'une chaîne de télévision s'adressant aux enfants de moins de trois ans, n'avait pas en principe intérêt à agir en tant qu'éditeur contre cette délibération qui s'appliquait aux seuls éditeurs établis en France. Cependant, le juge a estimé qu'en l'espèce, étant donné que ses programmes étaient distribués en France par un opérateur de satellite dont le siège était en France, la Société avait alors intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération attaquée car celle-ci encadrait aussi la distribution de services spécifiquement conçus pour les enfants de moins de trois ans.

b) L'appréciation de l'intérêt à agir dans le cas d'un recours contre une décision individuelle

En Thaïlande, dans le cas où un opérateur est directement concerné par une décision administrative qui entraîne pour lui des dommages ou des préjudices de manière directe, certaine et personnelle, le juge considère que cet opérateur a un intérêt à agir pour obtenir l'annulation de la décision individuelle de la CNRT.

L'affaire objet de la décision du tribunal administratif central du 5 octobre 2015⁷⁶⁴ en donne un exemple. La *compagnie Peace television* ainsi que des personnes physiques avaient présenté un recours contre la décision de la CNRT retirant à la compagnie sa licence d'exploitation de services de télévision par satellite. Il semblait que la CNRT n'avait pas laissé la possibilité au requérant de fournir des preuves et des arguments avant de lui retirer l'autorisation. Les requérants ont demandé aussi des indemnités pour les préjudices causés par

⁷⁶³ CE. 26 mai 2010, *Société Baby First*, n°320863, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁷⁶⁴ TA (TH) Central. Ord. 5 octobre 2015, *La compagnie Peace television (requérant 1), Jatuporn P. (requérant 2), Arunothai S. (requérant 3), Kulthida C. (requérant 4), Chutima K. (requérant 5), Nitchanun J. (requérant 6) c/ la CNRT et la (sous-) commission de radiodiffusion et de télévision*, n° req 1163/2558.

cette décision. Il s'agissait d'un recours en annulation selon l'alinéa 1 de l'article 9 (1) et d'un recours en responsabilité de l'administration ou d'un agent de l'Etat selon l'alinéa 1 de l'article 9 (3) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

La CNRT et la (sous-) commission de radiodiffusion et de télévision considéraient que le contenu d'un programme de la chaîne comportait des confusions, des provocations, des incitations susceptibles de susciter des conflits. L'autorité de régulation des médias audiovisuels considérait donc que la compagnie *Peace TV* avait enfreint la loi, les règlements du Conseil National pour la Paix et l'Ordre (CNPO) et le mémorandum d'entente conclu avec elle.

D'après le juge, « *la personne qui avait fait le recours devant la juridiction administrative pour demander l'annulation d'une décision administrative et des indemnités pour le préjudice causé par cette décision administrative devait avoir un intérêt à agir afin d'obtenir l'annulation de la décision administrative en cause* ».

Le juge a considéré que la compagnie *Peace television* (requérant 1) était la personne qui avait subi directement un préjudice ou un dommage causé par la décision de la CNRT. Son recours était donc recevable conformément à l'article 42 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

Au contraire, le juge a relevé que les autres requérants (du n°2 au n°6) étaient seulement des animateurs et des journalistes de télévision, non concernés par la décision de la CNRT de retirer à *Peace Television* sa licence d'exploitation de services de télévision satellitaire, car elle n'avait pas de conséquences directes pour eux. Le Juge a donc considéré leurs recours comme irrecevables.

En Thaïlande comme en France, pour que le requérant ait un intérêt à agir par un recours administratif, il faut encore que son intérêt soit légitime.

Ainsi, en Thaïlande, dans le cas où le requérant souhaite faire un recours d'injonction en raison d'un manquement de la CNRT à ses devoirs, si ce manquement est en fait causé par le requérant, le juge considère qu'il n'a pas de qualité pour agir.

C'était le cas dans l'affaire de l'ordonnance de la Cour Administrative Suprême du 30 mai 2012⁷⁶⁵: les juges ont relevé que la requérante n'avait pas contesté la lettre de la CNRT lui demandant des documents supplémentaires, et qu'elle ne les avait toujours pas envoyés à la CNRT quand elle avait présenté son recours. Ainsi, il n'apparaissait pas dans cette affaire que la CNRT avait le devoir d'examiner la demande de la requérante, ni n'avait négligé, ou tardé de l'examiner. Ce recours a donc été considéré comme irrecevable par le tribunal administratif et par la Cour administrative Suprême.

En France, le Conseil d'État a considéré que la société N.R.J. avait bien un intérêt à agir pour demander l'annulation de la décision du CSA autorisant la Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion à augmenter sa participation dans le capital de M 40.⁷⁶⁶ Cependant, il ressort des pièces du dossier que la nouvelle répartition du capital n'était pas de nature à justifier le retrait de l'autorisation. Le Conseil d'Etat considère que le CSA n'a pas méconnu les termes de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 modifiés et a rejeté la requête de la N.R.J.

De même, le Conseil d'État a considéré que le Syndicat des réseaux radiophoniques nationaux, regroupant les exploitants de plusieurs radios musicales de catégorie D, avait un intérêt à agir pour demander l'annulation de l'agrément du CSA à l'acquisition de l'intégralité du capital de La Radio de la mer SA par la société Arthur World Participation Group et la syndication de programmes des services La Radio de la mer et Ouï FM. D'après le Conseil d'Etat, « *Considérant que les décisions attaquées ont pour effet d'étendre aux zones dans lesquelles La Radio de la mer SA bénéficiait d'une autorisation d'émettre la diffusion des programmes du service Ouï FM ; que le syndicat requérant, qui regroupe les exploitants de plusieurs radios musicales de catégorie D, concurrentes de Ouï FM et faisant, comme ce dernier service, appel au marché publicitaire national, justifie d'un intérêt pour agir à l'encontre de ces décisions* ». ⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ CAS., 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n°255/2555, *op.cit.*.

⁷⁶⁶ CE. 8 avril 1998, *La société N.R.J.*, n°169183, publié au recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 210 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 188

⁷⁶⁷ CE. 11 avril 2014, *le Syndicat des réseaux radiophoniques nationaux*, n° 348972, Mentionné dans les tables du recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 210 ; Voir aussi CE. 29 janvier 1993, *la société N.R.J.*, n° 121953 (Dans cette affaire, la société N.R.J. dispose d'un intérêt à agir à demander une annulation de la décision du CSA donnant son agrément d'une modification du capital de la société de télévision La Cinq) ; cité dans A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 210 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 33 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 29

Ou encore, dans l'affaire objet de sa décision du 26 juillet 2011⁷⁶⁸, où un exploitant n'avait pas pu participer à un appel à candidatures en raison d'une situation particulière causée par une autre société, le Conseil d'État a considéré que celui-ci justifiait d'un intérêt à agir pour demander l'annulation de la décision du CSA attribuant à un autre exploitant une autorisation d'exploiter un service de média audiovisuel.

C : L'intérêt à agir des groupements

Certains groupements peuvent avoir pour objectif de protéger les intérêts des téléspectateurs, alors que d'autres visent à protéger les intérêts de différents groupes d'opérateurs ou de professionnels de l'audiovisuel.

En Thaïlande, outre les recours faits par des auditeurs / téléspectateurs et opérateurs qui peuvent être considérés par le juge administratif comme ayant un intérêt à agir contre les actes administratifs de la CNRT, ceux faits par les associations, les ordres professionnels et les syndicats peuvent aussi être recevables si ces groupements possèdent un intérêt pour agir. Il faut toutefois noter que les associations évoquées ici ne comprennent pas des associations qui sont-elles mêmes des opérateurs de services mentionnés dans la partie (B), et qui sont titulaires d'une autorisation de l'autorité de régulation ou souhaitent en obtenir une.

En France, il en va de même.

Dans les deux pays, pour déterminer si un groupement a un intérêt à agir pour former un recours, il faut que l'acte administratif faisant l'objet du recours affecte les intérêts constituant l'objectif de ce groupement : « *il faut que la mesure qu'il conteste ait porté atteinte à cet intérêt collectif* ». ⁷⁶⁹

Par exemple, en France, en raison de la « *généralité* » des termes de la définition de l'« *objet* » de l'« *association des jeunes téléspectateurs* »⁷⁷⁰ (« *rassembler, au-delà des appartenances politiques, philosophiques ou religieuses, des personnes de toute nationalité*

⁷⁶⁸ CE, 26 juillet 2011, *Société de Communication et de Production Audiovisuelle (SCPA)*, n° 325853.

⁷⁶⁹ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, 2008, p.487

⁷⁷⁰ CE. 14 mars 2001, *Association des Jeunes Téléspectateurs*, n° 208195, Inédit au Recueil Lebon ; citée dans E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 44 ; CE. 15 novembre 2000, *Association des Jeunes Téléspectateurs*, n° 206414, Inédit au Recueil Lebon ; CE. 15 novembre 2000, *Association des Jeunes Téléspectateurs*, n°208195, Inédit au Recueil Lebon

désirant (...) promouvoir et favoriser l'expression des téléspectateurs sous toutes ses formes »), le Conseil d'Etat a considéré le recours de cette association comme irrecevable en raison de son manque de justification d'un intérêt à agir pour demander l'annulation de la décision du CSA rejetant sa demande d'engager une procédure de sanction contre la société Métropole Télévision (M6) en raison du manquement par celle-ci au respect des dispositions relatives à la protection de l'enfance et de l'adolescence.

En Thaïlande, d'après une recherche de M. Viriya WATTHANASUCHAT⁷⁷¹, lors de la rédaction de l'article 39 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000), le comité de rédaction a proposé que les personnes morales suivantes pourraient faire un recours contentieux administratif : *« une association, une fondation ou toute personne morale qui a pour objectif de défendre et protéger des intérêts publics ou de défendre des intérêts collectifs de ses membres »*. Cependant, la personne morale ne peut faire un recours contentieux administratif que *« si elle peut justifier que les intérêts qu'elle défend ont été affectés, et que ses membres ont été affectés de façon directe et personnelle »*.

Concernant ce projet de rédaction de l'article 39, M. WATTHANASUCHAT⁷⁷² a ajouté que *« cela permettait à une personne morale de faire un recours à deux niveaux : le premier est un recours pour protéger les intérêts de ses membres »*. *« Le deuxième est un recours pour protéger les intérêts publics »*. *« Cependant, l'assemblée générale de la Cour administrative suprême a considéré que le contenu proposé de l'article 39 devait être rejeté. La raison, que l'assemblée évite de préciser, est peut-être d'éviter que ce contenu soit trop restreint. Celle-ci préférerait peut être que ce principe soit développé par les décisions de la juridiction administrative »*. C'est ce qu'elle a fait :

Dans sa décision du 23 juillet 2015⁷⁷³, la Cour Administrative Suprême a considéré que l'*« Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication, et de la protection des consommateurs »* n'avait pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation de la décision de la CNRT donnant son accord pour verser une somme

⁷⁷¹ V. WATTHANASUCHAT, *Persons Entitled to Institute an Administrative Case*, thesis for Master Degree, Dhurakij Pundit University, 2001, p.149 – 151 ; citée dans Chanchai SAWAENGSAK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013, p.343

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ CAS. 23 juillet 2015, *Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication, et de la protection des consommateurs c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 286/2558.

de 427 015 000 de Bath du « Fonds de recherche et de développement des services de radiodiffusion, de télévision et de télécommunication pour l'intérêt général » à la société RS International Broadcasting and sport management pour lui permettre de diffuser en clair tous les matches de la Coupe du Monde 2014. D'après le juge, il n'y avait pas d'atteintes directes aux droits ou aux intérêts de l'association ou de ses membres, ni aux objectifs de l'association.

En France et en Thaïlande, dans le cas où l'autorité de régulation des médias audiovisuels décide d'adresser des mises en demeure ou d'infliger des sanctions à des exploitants de services de médias audiovisuels, le juge considère que ceux-ci ont un intérêt à agir contre les décisions qui les visent directement.⁷⁷⁴

Donc, lorsqu'une société exploitante de service de médias audiovisuels fait un recours contre la décision du CSA d'arrêter sa procédure de sanction contre une autre société exploitante, le juge considère que le requérant n'a pas d'intérêt à agir contre cette décision.

Par exemple, dans sa décision du 11 mars 1998⁷⁷⁵, le Conseil d'État a considéré que la SOCIETE N.R.J n'avait pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation de la décision du CSA d'arrêter la procédure de sanction qu'il avait engagée à l'encontre de Radio-Montmartre (« motif pris du non-respect des données initiales de l'autorisation qui lui avait été consentie ») car cette décision « *ne saurait être regardée comme faisant grief à la SOCIETE N.R.J.* ».

De même, dans sa décision du 8 avril 1998⁷⁷⁶, le Conseil d'Etat a considéré que la SOCIETE N.R.J. ne justifiait d'aucun intérêt lui donnant qualité pour contester la décision du CSA d'arrêter sa procédure de sanction contre la société SODERA « *pour avoir, en méconnaissance de ses obligations conventionnelles, changé le nom de la station de "M40" en "RTL 1" et modifié son programme* ».

Cependant, le dernier alinéa de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986⁷⁷⁷, réserve des dispositions spécifiques en ce qui concerne les mises en demeure demandées par certains

⁷⁷⁴ Exemple : CE. 27 novembre 2015, *Association Comité de défense des auditeurs de Radio solidarité*, n° 374373 ; Jean-Marc PASTER, *Radio – Le CSA ne peut outrepasser ses pouvoirs*, Juris art etc. 2016, n°31, p.10.

⁷⁷⁵ CE. 11 mars 1998, *SOCIETE N.R.J.*, n° 172334, mentionné aux tables du recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », JCl. Administratif, 2013, paragraphe 224.

⁷⁷⁶ CE. 8 avril 1998, *SOCIETE N.R.J.*, n°172333, mentionné aux tables du recueil Lebon ; A. BÉAL, « *Fasc. 1082 : Intérêt À Agir* », *Ibid.*

⁷⁷⁷ Article 42 de la loi du 30 septembre 1986, « *Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1.*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure.

groupements: « *Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, les organisations de défense de la liberté de l'information reconnues d'utilité publique en France, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article* ».

En outre, selon M. Emmanuel GUILLAUME et Mme Charlotte BEAUGONIN, le Conseil d'Etat considère que les organisations précitées disposent aussi d'un intérêt à agir dans le cas où le CSA refuse d'engager une procédure de mise en demeure, voire même une procédure de sanction.⁷⁷⁸

Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article ».

⁷⁷⁸ Exemple, CE. 23 avril 1997, Société des auteurs et compositeurs dramatiques, n° 131688 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 42-43.

TITRE 2 : LE CONTROLE DU JUGE ADMINISTRATIF

Le dernier titre de cette thèse porte sur le contrôle du juge administratif sur les décisions de fond et sur les ordonnances dans le cas des procédures d'urgence.

En effet, en France et en Thaïlande, le requérant peut demander au juge d'ordonner des mesures provisoires afin d'éviter au requérant de subir des préjudices avant les décisions du juge sur le fond, ou afin d'y remédier.

Ensuite, il est fondamental de faire des études sur les décisions du juge administratives des deux pays sur le fond des affaires pour comparer le contrôle du juge dans les cas des contentieux administratif des médias audiovisuels.

Le Chapitre 1 examinera donc les cas où les juges thaïlandais et français ordonnent des mesures d'urgence.

Le Chapitre 2 comparera le contrôle exercé par le juge administratif en Thaïlande et en France.

CHAPITRE 1 : LES PROCEDURES D'URGENCE

En matière audiovisuelle, une décision de l'autorité de régulation peut entraîner des dommages aux opérateurs et aux publics. Si elle s'avère illégale, cette décision peut être annulée par le juge administratif. Mais en Thaïlande comme en France, les décisions du juge sur le fond arrivent souvent très tard, au risque de causer des préjudices très importants, particulièrement dans ce domaine de la communication audiovisuelle, où les intérêts en jeu sont souvent considérables.

Toutefois, pour éviter ou au moins minimiser ce risque, dans les deux pays ont été instituées des procédures d'urgence qui jouent un grand rôle dans ce domaine : en attendant la décision au fond du juge administratif, le requérant peut lui demander d'ordonner suivant une procédure rapide - dite de référé - soit une suspension provisoire de l'exécution de la décision administrative en cause, soit des mesures utiles pour remédier au préjudice qu'elle pourrait causer au requérant.

Comme l'explique M. LE BOT, « *les procédures de référé répondent au besoin de traiter rapidement une question que la procédure juridictionnelle normale mettrait trop de temps à prendre en considération* »⁷⁷⁹.

En France, une grande réforme a été mise en place par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Elle en prévoit plusieurs types. Ne seront analysés ici que les seuls référés du droit français pouvant concerner les médias audiovisuels : d'abord ceux du droit commun, comprenant le « référé - suspension », le « référé – liberté », et le « référé - mesures utiles » ; ensuite, le référé spécifique à la communication audiovisuelle.

En Thaïlande, il y a seulement deux types de procédure d'urgence : le sursis à exécution de la décision administrative en cause, et la prescription de mesures utiles⁷⁸⁰ destinées à constituer des remèdes provisoires.

⁷⁷⁹ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Dalloz, 2013, p.1.

⁷⁸⁰ P. SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.178

La première section comparera les référés d'urgence français et thaïlandais utilisables dans le domaine des médias audiovisuels. Ensuite, la deuxième section étudiera un référé spécifique au droit français, le référé-communication audiovisuelle.

Section 1 : Les référés d'urgence applicables dans le domaine des médias audio-visuels

En France, O. GOHIN a expliqué que « *par procédures de référé, il faut entendre l'organisation de procédures spéciales qui, en liaison avec la procédure normale d'instruction au fond, permettent de donner, dans les circonstances de l'espèce, une solution rapide, quoique provisoire ou partielle, au contentieux administratif dans l'intérêt du requérant ou d'une bonne administration de la justice, le principe étant que le juge de l'urgence est le juge de l'évidence* ». ⁷⁸¹

Ainsi, les caractères essentiels des procédures d'urgence sont la rapidité de l'ordonnance du juge et le caractère provisoire de sa décision.

Comme l'indique R. CHAPUS, « *le juge des référés saisi s'attachera à statuer rapidement, comme tout bon juge des référés, parce que les mesures qui lui sont demandées sont de celles qu'une bonne administration de la justice recommande de ne pas faire attendre* » ⁷⁸².

En France, les référés d'urgence comprennent : le référé – suspension, le référé – liberté et le référé – mesures utiles.

En Thaïlande, les référés d'urgence sont appelés « *mesures provisoires avant jugement* » ⁷⁸³, et sont prévus par le règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême

⁷⁸¹ O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.311-312

⁷⁸² R. CHAPUS, *Droit administratif général, Tome 1*, Montchrestien, 15^e édition, 2001, p.810.

⁷⁸³ Traduction directe du chapitre V du Règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123359.pdf, Consulté le 15 février 2016.

sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000).⁷⁸⁴ Ce règlement prévoit seulement deux procédures permettant d'ordonner rapidement des mesures provisoires : (1) « le sursis à exécution » des décisions administratives (articles 69-74) et (2) « les mesures utiles »⁷⁸⁵ destinées à être des remèdes provisoires (articles 75-77).

L'ensemble des référés d'urgence français ont des règles communes concernant la procédure. La situation est identique pour les deux procédures mesures provisoires thaïlandaises. Toutefois, si l'on compare leur contenu dans chacun des deux pays, ces règles communes diffèrent sur certains points. Mme SUTTHIPRASID a développé ces détails dans sa thèse⁷⁸⁶. Compte tenu de l'étude déjà réalisée par Mme SUTTHIPRASID et de la nécessité de centrer notre propre étude sur les décisions du juge administratif concernant les contentieux des médias audiovisuels, il nous suffit à titre préliminaire de mentionner les principales différences entre les procédures d'urgence françaises et thaïlandaises en ce domaine.

Par exemple, en droit français, depuis la réforme en 2000, le juge des référés est un juge unique qui peut statuer seul. Le Code de justice administrative réserve ce pouvoir au président de la Cour dont le litige relève⁷⁸⁷. En Thaïlande, les ordonnances des mesures d'urgence sont prononcées en formation collégiale⁷⁸⁸. En pratique, la collégialité des juges affecte la rapidité de la décision.

⁷⁸⁴ Les traductions des différents articles du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) présentées dans ce chapitre sont des traductions faites par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, www.admncourt.go.th/admncourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123359.pdf, Consulté le 26 avril 2020.

⁷⁸⁵ Une mesure équivalente à la mesure conservatoire en droit français ; voir G. SUTTHIPRASID, *Le contentieux administratif environnemental en droit comparé franco-thaïlandais*, thèse de doctorat, Droit public, Montpellier 1, 2008, p.155.

⁷⁸⁶ G. SUTTHIPRASID, *Ibid.*

⁷⁸⁷ Article 511-2 du *Code de justice administrative* : « Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.

Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet ».

⁷⁸⁸ Alinéa 1 de l'article 72 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) : « L'ordonnance de sursis à l'exécution d'une décision administrative est rendue par la chambre après que le juge – commissaire de la justice (le commissaire du gouvernement) ait présenté ses conclusions » ; Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.*

Alinéa 1 de l'article 76 du même règlement : « les mesures provisoires prévues à l'article 75 sont prises par la chambre sans conclusions du juge – commissaire de la justice (commissaire du gouvernement) à moins que la chambre n'en décide autrement. Dans ce cas, les conclusions peuvent être orales » ; Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.* ; Voir G. SUTTHIPRASID, *op.cit.* p.142 ; P. SAENGGANOKKUL, *op.cit.*, p.178 ; R. PATUMANON, *Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais*, thèse de droit public, Université Montpellier 1, 2013, p.280.

En droit français, la demande d'une ordonnance de référé d'urgence doit être présentée dans une requête distincte de la requête principale⁷⁸⁹. En Thaïlande, la demande de mesures provisoires peut être incluse dans la requête de fond⁷⁹⁰.

En droit thaïlandais, le recours en appel n'est pas possible si le juge des référés rejette la demande du requérant⁷⁹¹, alors qu'en France le requérant a la possibilité de faire appel du rejet de sa demande de mesures d'urgence.

En examinant ces procédures d'urgence en France et en Thaïlande, il apparaît possible de les classer en deux catégories : la première consiste pour le juge administratif à suspendre provisoirement des règlements ou des décisions administratives : ce sont le référé de suspension en droit français et la suspension de l'exécution des règlements ou des décisions administratives en droit thaïlandais (1). La deuxième consiste pour le juge administratif à prendre des mesures provisoires : ce sont le référé – liberté et le référé – mesures utiles en droit français, et la prise de mesures utiles servant de remèdes provisoires en droit thaïlandais (2).

Paragraphe 1 : la suspension des décisions administratives par le juge administratif en France et en Thaïlande.

Le pouvoir de suspendre provisoirement une décision administrative est un pouvoir important du juge administratif des deux pays. Cependant, le juge doit utiliser ce pouvoir avec précaution. Tout d'abord, le principe de l'effet non-suspensif du recours juridictionnel contre la décision administrative reste fondamental dans le contentieux administratif (A). Ensuite, ce pouvoir est encadré par des conditions posées par la loi (B).

⁷⁸⁹ Alinéa 2 de l'article R.522-1 du Code de justice administrative : « A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets doivent être présentées par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière ».

⁷⁹⁰ Alinéa 2 de l'article 69 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) : « Le requérant peut, soit dans sa requête soit avant que le tribunal n'ait statué au fond, présenter des conclusions tendant au sursis à l'exécution d'un acte réglementaire ou individuel » ; Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.* ; Voir G. SUTTHIPRASID, *op.cit.* p.152 et p.161 ; R. PATUMANON, *op.cit.*, 279 ; P. SAENGGANOKKUL, *op.cit.*, p.189

⁷⁹¹ Selon l'alinéa 2 de l'article 73 du règlement de 2000, une ordonnance de rejet de la demande de sursis à exécution d'un règlement ou d'une décision administrative est définitive. Selon l'alinéa 2 de l'article 76 du même règlement, une ordonnance de rejet de la demande d'une mesure provisoire est définitive.

*A : Le principe de l'effet non-suspensif du recours juridictionnel contre la décision administrative*⁷⁹²

Comme évoqué précédemment, en cas de recours contre un acte administratif, la lenteur de la décision du juge administratif sur le fond est un grand problème en France et en Thaïlande, car en attendant celle-ci, l'acte administratif attaqué doit produire ses effets (lesquels peuvent être très préjudiciables), en vertu du principe de l'effet non suspensif du recours, principe en vigueur dans les deux pays :

En France, il n'y a pas de délai s'imposant au juge pour rendre une décision.⁷⁹³ Tout au plus, le droit français doit respecter l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit un droit d'accès équitable à la justice, et donc un délai raisonnable de la procédure.⁷⁹⁴

La décision administrative reste donc applicable même en cas de recours devant la juridiction administrative. Cela est dû au principe de l'effet non-suspensif du recours juridictionnel contre la décision administrative⁷⁹⁵, proclamé par l'article 4 du code du Code de justice administrative⁷⁹⁶ :

De même, en Thaïlande, ce principe est proclamé par l'alinéa un de l'article 69 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000)⁷⁹⁷

Cependant, comme on peut le remarquer, les textes français et thaïlandais précités prévoient des exceptions au principe :

- Dans les deux pays, la loi prévoit que la juridiction administrative saisie du recours puisse décider qu'il sera suspensif ;

⁷⁹² Voir O. GOHIN, *op.cit.*, p.320.

⁷⁹³ F. GAZIER, *Procédure administrative contentieuse (Principes généraux de la)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 1998, (éd. 2012).

⁷⁹⁴ *Ibid.*

⁷⁹⁵ G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*, p.158; R. PATUMANON, *op.cit.*, p.275.

⁷⁹⁶ Selon l'article 4 du Code de justice administrative français, « *sauf dispositions législatives spéciales les requêtes n'ont pas d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction* ».

⁷⁹⁷ Alinéa 1 de l'article 69 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) prévoit que « l'introduction devant une juridiction administrative d'une requête tendant à l'annulation d'un acte réglementaire ou individuel n'entraîne pas, sauf décision contraire de la juridiction, le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ». ; Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.*

- En France, l'article 4 précité du Code de justice administrative prévoit que des dispositions législatives spéciales puissent déroger au principe ; or, il en existe dans le domaine des médias audiovisuels : Tout d'abord, l'article 42-9 de la loi du 30 septembre 1986 réserve la possibilité d'effet suspensif de la décision du CSA en indiquant que « *le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf lorsque le retrait est motivé par une atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la santé publiques. Le Conseil d'État statue dans les trois mois* ». Par ailleurs, dans le cas de sanction de manquements à des décisions de règlement des différends prises par le CSA, ses décisions « *peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, qui a un effet suspensif* » (article 42-15)⁷⁹⁸.⁷⁹⁹

En dehors de ces dispositions, le sursis à exécution ou le référé-suspension entraîne un effet suspensif du recours juridictionnel contre la décision administrative.

B : Les conditions de la suspension des décisions administratives par le juge administratif

En France, elles ont évolué : avant la réforme introduite par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000, la procédure qui permettait de suspendre une décision administrative était le sursis à exécution.

Il était régi par l'ancien l'article 54 du décret n°63-766 du 30 juillet 1963, lequel imposait des conditions très strictes pour son octroi : « *Le sursis peut être ordonné à la demande du requérant ... si l'exécution de la décision attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent, en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée* ».

⁷⁹⁸ Article 42-15 de la loi du 30 septembre 1986 : « *Lorsqu'une partie au litige ne se conforme pas dans les délais fixés à la décision prise en application de l'article 17-1, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prononcer à son encontre une sanction pécuniaire dans les conditions fixées aux articles 42-2 et 42-7.*

Ces décisions sont motivées. Elles sont notifiées à l'intéressé. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, qui a un effet suspensif ».

⁷⁹⁹ Voir E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015).

Ainsi, pour que le juge puisse surseoir à l'exécution d'une décision administrative, il fallait que deux conditions soient réunies : (1) Risque de préjudices difficilement réparables, (2) Présence de moyens sérieux et de nature à justifier l'annulation.

Cependant, en pratique, le sursis à exécution s'est révélé difficile à utiliser dans les situations d'urgence, car ses conditions, telles qu'elles étaient formulées par l'ancien article 54, prêtaient à interprétation trop stricte : en particulier, la notion du risque de conséquences difficilement réparables était « assimilée à celle de conséquences difficilement réversibles dans les faits et insusceptibles de compensation monétaire »⁸⁰⁰.

Le législateur l'a donc remplacé par le référé-suspension, instauré par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000. Introduit par cette loi, l'alinéa un de l'article L.521-1 du Code de justice administrative proclame que :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Ainsi d'après l'article L521-1 du Code de justice administrative, les conditions principales pour suspendre la décision administrative sont : (1) L'urgence, (2) Un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

En Thaïlande, le sursis à exécution est pour le juge *« la suspension provisoire de l'exécution d'un règlement ou d'une décision administrative, on peut aussi dire le sursis ou l'abstention provisoire d'application de tel règlement ou décision »*⁸⁰¹

En effet, d'abord, l'article 66 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) prévoit le principe de mesures provisoires avant le jugement. Cet article indique que : *« la juridiction administrative peut, à la demande du requérant ou de sa propre initiative, accorder par ordonnance une provision ou prendre des mesures avant dire droit. Dans ce cas, il se conforme aux dispositions prévues par le règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême, et notifie cette*

⁸⁰⁰ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, op.cit., p.120.

⁸⁰¹ Exemple de citation de TA (TH) Central. Ord. 29 juillet 2014, *Bangkok Entertainment c/ CNRT et autres*, req. n° 686/2557

*ordonnance à l'administration ou à l'agent de l'Etat concerné. Les mesures prévues à l'alinéa un doivent être prises en tenant compte des impératifs du service public ».*⁸⁰²

Dans ce cadre des mesures provisoires avant jugement ainsi autorisées par la loi de 1999, les textes suivants posent les conditions d'une suspension de l'exécution d'une décision administrative :

- l'alinéa 3 de l'article 72 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) dispose que : « *le sursis à l'exécution de la décision contestée est ordonné s'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision administrative contestée, si son exécution est susceptible de causer un préjudice difficilement réparable et si le sursis à l'exécution de la décision ne porte pas une atteinte grave à la bonne exécution du service public »*⁸⁰³.

- l'article 70 du même règlement, qui est de portée générale, et qui exige que les conclusions soient suffisamment motivées et précises : « *le tribunal peut rejeter par une ordonnance qui a un caractère définitif les conclusions à fin de sursis à l'exécution qui sont insuffisamment motivées ou présentées de façon imprécise, qui sont manifestement infondées ou dont les conclusions au fond tendant à l'annulation sont irrecevables »*⁸⁰⁴

Ainsi, en droit thaïlandais, afin de pouvoir ordonner le sursis à exécution d'une décision réglementaire ou individuelle, trois conditions ont été prévues : (1) un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision administrative et de nature à justifier l'annulation, (2) un risque de préjudices difficilement réparables, et (3) une absence de risque d'atteinte grave à la bonne exécution du service public.

Pour pouvoir mieux cerner la portée pratique des conditions de cette procédure d'urgence dans le domaine des médias audiovisuels, il convient d'analyser le contrôle qu'en fait le juge administratif thaïlandais en examinant les requêtes qui lui sont soumises.

⁸⁰² La traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, www.admncourt.go.th/admncourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, Consulté le 15 février 2016.

⁸⁰³ Office des juridictions administratives de Thaïlande, *op.cit.*

⁸⁰⁴ Pour un commentaire G. SUTTHIPRASID, *op.cit.* p.162.

a) L'urgence :

En cas de recours contre une décision administrative, elle se justifie par une nécessité d'empêcher rapidement qu'un préjudice grave et difficilement réparable puisse affecter le requérant et les personnes intéressées avant qu'un jugement soit rendu sur le fond :

Par exemple, dans le cas d'un retrait d'autorisation de service audiovisuel, durant la procédure contentieuse, chaque jour pendant lequel le requérant ne pourra diffuser son programme lui causera un préjudice qui ira croissant, et le droit du public à l'information sera de plus en plus affecté.

La notion d'un risque de « préjudice difficilement réparable » causé par l'exécution d'une décision administrative est inspirée de la condition précitée de l'ancien sursis à exécution français⁸⁰⁵ : Comme indique Mme SUTTHIPRASID, « *les textes thaïs de novembre 2000 concernant les mesures provisoires prises avant le jugement, inspirés de la procédure du contentieux administratif français tel qu'avant le réforme de juin 2000, utilisent l'expression de « préjudice difficilement réparable » dont il résulte que le sursis ne peut être accordé que si l'exécution de la décision risque d'entraîner un tel préjudice* ». ⁸⁰⁶

Pour pouvoir mieux comprendre cette condition de l'urgence, il faut se reporter à l'explication qu'en donne le juge administratif dans ses ordonnances sur le sursis à exécution des décisions administratives : en effet, elles comprennent généralement un paragraphe explicatif sur les conditions d'application de cette procédure.

Par exemple, il explique que « *la continuité du règlement ou de la décision administrative entraînera par la suite des préjudices graves difficilement réparables, c'est-à-dire que bien que le juge décide ou ordonne par la suite d'annuler le règlement ou la décision administrative, l'ordonnance du juge ne pourra pas réparer la totalité des préjudices du requérant occasionnés par l'exécution du règlement ou de la décision administrative durant le procès* »⁸⁰⁷.

Ainsi, pour le juge administratif thaïlandais, l'urgence se justifie si le requérant démontre que la totalité des préjudices seront irréparables en cas d'exécution de la décision

⁸⁰⁵ P. SAENGGANOKKUL, *op.cit.*, p. 189 ; R. PATUMANON, *op.cit.*, p. 292 et p.294.

⁸⁰⁶ G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*, p.152.

⁸⁰⁷ TA (TH) Central. Ord. 29 juillet 2014, Bangkok Entertainment c/ CNRT et autres, req. n° 686/2557

administrative, même si le jugement au fond annulait cette décision postérieurement. Les services des médias audiovisuels doivent donc démontrer qu'il y a ce risque de préjudices difficilement réparables pour pouvoir demander le sursis à exécution des décisions de la CNRT.

Il faut remarquer que cette condition d'urgence dans le sursis à exécution n'est que la deuxième condition que pose le règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000), après celle de l'absence d'un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision de nature à justifier l'annulation de la décision administrative : si cette première condition n'est pas remplie, le juge n'a pas à examiner si la condition d'urgence l'est.

Ainsi, dans l'affaire objet de l'ordonnance du tribunal administratif central du 16 juillet 2015⁸⁰⁸, aucune indication dans l'affaire et durant l'instruction ne démontrait que la CNRT avait accordé à la requérante, la société « *Peace Television* », la possibilité de fournir des preuves et des arguments à l'appui de sa requête avant de lui retirer l'autorisation d'exploiter des services de radio ou de télévision par satellite. Le juge a donc considéré que la requérante faisait valoir un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision, et que valider cette décision risquait de causer des préjudices difficilement réparables. De plus, a relevé le juge, le sursis à exécution ne risquait pas de porter atteinte à l'exécution du service public. Le juge a donc ordonné le sursis à l'exécution de la décision de la CNRT.

Par une autre ordonnance du 30 octobre 2015⁸⁰⁹, le Tribunal administratif central a rejeté une demande de sursis à exécution de la délibération de la CNRT en date du 3 juin 2015, exigeant que des fournisseurs de services de réseau de télévision par câble diffusent les 12 chaînes de télévisions publiques et les 24 chaînes de télévisions privées à caractère général, soit 36 en tout, en reprenant les numérotations déjà déterminées par la CNRT, et cela sous 15 jours après avoir reçu la notification de la CNRT, sous peine de sanctions administratives telles que des amendes ou la suspension de l'autorisation de fournir des services de réseau de télévision par câble.

Le Tribunal a reconnu que la CNRT n'avait pas encore appliqué ces mesures à tous les requérants, et qu'elle était en train d'étudier les conséquences qui pourraient découler pour eux

⁸⁰⁸ TA (TH) Central. Ord. 16 juillet 2015, *Peace TV et autres c/ CNRT et autres*, req. n°1163/2558.

⁸⁰⁹ TA (TH) Central. Ord. 21 octobre 2015, *Super Cheng Pathumthani et autres c/ Bureau de la CNRT et autres*, req. n°1457/2558 ; Journal Dailynews, *La juridiction administratif n'a pas suspendu le règlement de Must Carry alors demandé par les télévisions câblés*, 30 octobre 2015, www.dailynews.co.th/it/357711, consulté le 20 avril 2020.

de la mise en œuvre de sa décision. De plus, le tribunal a relevé que si les requérants éprouvaient des difficultés pour appliquer la décision, ils pouvaient demander à la CNRT à en être dispensés. Ainsi, a estimé le tribunal, les requérants manquaient de moyens susceptibles de justifier la suspension de l'exécution de la décision de la CNRT.

En France, d'après le nouvel article L.521-1 du Code de justice administrative, instauré par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000, la suspension de l'exécution d'une décision administrative peut être accordée par le juge lorsque l'urgence le justifie et qu'un doute sérieux quant à la légalité de la décision est exposé. L'urgence doit être justifiée dans la requête.⁸¹⁰

Le juge des référés a éclairé cette nouvelle condition d'une urgence dans son ordonnance *Confédération nationale des radios libres* du 19 janvier 2001⁸¹¹. Selon cette ordonnance, la manière « *suffisamment grave et immédiate* » dont la décision administrative est susceptible de préjudicier « *à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » devient donc la condition d'urgence dans le référé-suspension. Le juge des référés appréciera donc si cette condition est remplie en examinant les preuves présentées des effets négatifs de la décision sur la situation du requérant ou des personnes concernées. Cela s'appliquera même lorsque la « *décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire* ». ⁸¹²

Ainsi, dans le cas où la décision du CSA ne cause pas un préjudice grave à un intérêt public, à la situation des requérants ou aux intérêts qu'ils entendent défendre, la condition d'urgence n'est pas remplie, comme dans le cas du rejet de la demande de suspension de la décision du CSA relative à la diffusion télévisée du film « Titanic » en deux parties : le juge a considéré qu'« *il ne résulte pas de l'instruction que la diffusion en deux parties du film « Titanic » selon des modalités acceptées tant par le réalisateur que par le producteur de ce film - et d'ailleurs approuvées par une autre organisation professionnelle de producteurs de films, intervenante à l'instance - préjudicie à un intérêt public, à la situation des requérants ou*

⁸¹⁰ Article R.522-1 du code de justice administrative : « *la requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire* ».

⁸¹¹ C.E. Ord. 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. N°228815 ; AJDA 2001 p. 152 ; AJDA 2001 p.150, chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN ; Recueil Dalloz 2001, p.1414, note B. SEILLER ; cité dans O. GOHIN, op.cit., p.327 ; G. SUTTHIPRASID, op.cit., p.150 ; L. CALANDRI, Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français, Tome 259, LGDJ, 2008, p.590.

⁸¹² *Ibid.*

aux intérêts qu'ils entendent défendre dans des conditions conduisant à regarder comme remplie la condition d'urgence posée à l'article L.521-1 du code de justice administrative »⁸¹³.

En revanche, dans son ordonnance du 30 octobre 2008 concernant *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*⁸¹⁴, le juge des référés a ordonné la suspension de la décision du CSA autorisant l'association Radio Lina Marseille Méditerranée à exploiter un service de radio par voie hertzienne terrestre sur la fréquence 98 MHz de Marseille, car il a estimé que l'urgence était avérée dans ce cas où « *l'obligation dans laquelle s'est trouvée l'association gestionnaire de Radio Gazelle de cesser ses émissions après 26 ans de fonctionnement ininterrompu, a affecté de façon grave et immédiate ses intérêts et ceux de ses salariés dont 5 sur 6 ont été licenciés* ».

b) Un moyen sérieux ou un doute sur la légalité de la décision administrative

En France comme en Thaïlande, si une décision administrative ou un règlement établi par l'administration est visiblement légal, rien ne justifie que le juge intervienne pour interrompre son exécution de cette décision, même si le requérant invoque l'urgence.

En Thaïlande, l'appréciation par le juge administratif de la légalité d'un règlement ou d'une décision administrative fait aussi partie de l'examen d'une demande de sursis à son exécution. Il faut d'abord que le règlement ou la décision en cause apparaisse illégal, c'est-à-dire que le requérant puisse faire valoir un moyen sérieux⁸¹⁵ sur l'illégalité de la décision administrative.

Il s'agit en effet de la première condition évoquée dans l'alinéa 3 de l'article 72 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000). Comme on a vu plus haut, ce n'est que si elle est remplie que le juge apprécie les conditions suivantes, celle du risque de préjudices difficilement

⁸¹³ C.E. Ord. 19 novembre 2001, *la Société Civile des Auteurs Réalisateur Producteurs*, req. n°240084 ; RTD Com. 2002, p.474, note A. FRANÇON ; Petites Affiches, 2001, n°237, p.14 note E. DERIEUX ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, *op.cit.*, paragraphe 68.

⁸¹⁴ CE, Ord, 30 octobre 2008, *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n°321311, Inédit au Recueil Lebon.

⁸¹⁵ R. PATUMANON, *op.cit.*, p.300

réparables et celle d'absence d'un obstacle à l'administration des affaires de l'État ou aux services publics.

Dans l'affaire objet de l'ordonnance sur requête du tribunal administratif central du 17 janvier 2008⁸¹⁶, les cent-cinq requérants avaient demandé au juge un sursis à exécution de la décision du directeur général du Département des relations publiques de mettre fin à la diffusion de la chaîne TITV le 14 janvier 2008 à 24h00. Le juge a rejeté leur demande au motif qu'« aucune preuve n'est clairement présentée permettant de déduire que la décision est illégale ». Cela montre combien le juge thaïlandais est strict sur la démonstration de l'illégalité de la décision administrative.

Dans l'affaire objet de l'ordonnance sur requête du tribunal administratif du 29 juillet 2014⁸¹⁷, la chaîne 3, qui est une chaîne de télévision en mode analogique, avait demandé au juge administratif le sursis à exécution de la délibération du 3 septembre 2014 qui mettait fin aux missions des services permettant un accès général aux chaînes de télévision en mode analogique, conformément au règlement du 23 juillet 2012 relatif aux principes de la diffusion des chaînes de télévision permettant un accès général. Suite à cette délibération, les opérateurs satellitaires et câblés n'avaient plus l'obligation de diffuser les chaînes de télévision en mode analogique, obligation qui leur avait été imposée par des dispositions provisoires du règlement du 23 juillet 2012.

D'après le juge administratif, en établissant le règlement de 2012, la CNRT avait bien exercé son pouvoir conformément à l'article 27 (6) et (24) de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010). La délibération de la CNRT du 3 septembre 2014 ne pouvait donc être considérée comme illégale. Le juge a donc rejeté la demande de la chaîne 3, faute pour elle d'avoir présenté un moyen sérieux sur l'illégalité de la délibération.

Au contraire, par ordonnance sur requête du 16 juillet 2015⁸¹⁸, le juge administratif thaïlandais a ordonné le sursis à exécution de la décision administrative de la CNRT retirant l'autorisation d'exploiter les services de radio ou de télévision par satellite dont était titulaire la société « *Peace Television* », la société éditrice de la chaîne PEACE TV.

⁸¹⁶ TA (TH) Central. Ord. 17 janvier 2008, *Pirawat C. et autres c/ Directeur général du Département des Relations Publiques du gouvernement et autres*, req. N° 70/2551

⁸¹⁷ TA (TH) Central. Ord. 29 juillet 2014, *Bangkok Entertainment c/ CNRT et autres*, req. N° 686/2557

⁸¹⁸ TA (TH) Central. Ord. 16 juillet 2015, *Peace TV et autres c/ CNRT et autres*, req. N°1163/2558., précitée.

D'après le juge, cette dernière aurait dû pouvoir présenter à la CNRT les faits et les preuves à l'appui de sa requête dans un délai 15 jours après avoir reçu la notification de cette décision, cela selon le règlement du 25 janvier 2013 relatif aux principes et procédures de rassemblement des faits relatifs aux actes encourant des sanctions administratives dans les services de radiodiffusion et de télévision. Or, aucun élément dans l'affaire et durant l'instruction n'avait démontré que la CNRT avait accordé la possibilité au requérant de lui fournir des preuves et des arguments. De ce fait, la requérante invoquait un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision de la CNRT. En outre, si elle était validée par le tribunal, cette décision risquait de causer à la requérante des préjudices difficilement réparables, et enfin, le sursis à exécution qu'elle sollicitait ne risquait pas de porter atteinte à l'administration des affaires de l'État ou aux services publics. Le juge a donc décidé d'accueillir la demande de la requérante.

Dans l'affaire objet de l'ordonnance du Tribunal Administratif Central du 27 août 2018⁸¹⁹, le Département des Relations Publiques du gouvernement, le requérant, était titulaire d'une autorisation d'entreprendre des services de réseau de radiodiffusion et de télévision hertzien numérique national. Cependant, il avait dépassé le délai prévu dans l'annexe du contrat pour la mise en service du réseau. La CNRT a donc décidé par délibération du 15 juin 2015 d'infliger au requérant une astreinte quotidienne de 20,000 Baths jusqu'à la mise en service du réseau. Le requérant a alors demandé au tribunal administratif le sursis à exécution de cette décision de sanction. Le moyen invoqué par le requérant était que l'acquisition des matériels nécessaires pour l'établissement du service avait été retardé par le contrôle de l'Office National d'Audit. Le juge a estimé que le requérant avait bien là un moyen sérieux pour contester la légalité de la délibération.

Dans une autre affaire concernant *la société Voice TV*⁸²⁰, par délibération du 12 février 2019, la CNRT avait sanctionné la société *Voice TV* en suspendant pendant 15 jours son autorisation d'usage des fréquences hertziennes et d'exploitation de services de télévision. D'après la CNRT, les programmes diffusés par la chaîne durant les campagnes électorales étaient de nature à semer le trouble et à provoquer les téléspectateurs, et donc enfreignaient l'article 37 de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008), qui interdit de porter atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

⁸¹⁹ TA (TH) Central. Ord. 27 août 2018, *le Département des Relations Publiques du gouvernement c/ CNRT*, n° 2702/2558

⁸²⁰ TA (TH) Central. Ord. 15 février 2019, *Voice TV c/ CNRT (1) et le Bureau de la CNRT (2)* requête noir n° 258/2562

Le tribunal administratif a cependant ordonné le sursis à exécution de la délibération de la CNRT car il a estimé que la loi de 2008 précitée n'aurait permis à la CNRT de suspendre l'autorisation de la chaîne que si ses actes avaient gravement nui à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ce que le Bureau de la CNRT n'avait pas démontré.

La présence d'une possibilité que la décision administrative soit illégale est comparable à la notion de « moyens sérieux et de nature à justifier l'annulation » dans l'ancien sursis à exécution français. Par exemple, c'est en raison de l'absence de tels moyens que le 31 mars 1999, le juge français avait rejeté une demande de sursis à exécution, en considérant « *qu'aucun des moyens invoqués par l'Association Institut Technique et Européen de l'Audiovisuel et de la Communication à l'encontre de la décision du 21 juillet 1998 par laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel a autorisé le changement de site de l'association requérante titulaire d'une autorisation d'émettre sur la zone de Mulhouse ne paraît, en l'état du dossier soumis au Conseil d'Etat, de nature à justifier l'annulation de cette décision* »⁸²¹.

Avec la nouvelle mesure de référé-suspension, le législateur français est passé de la condition de « moyen sérieux » du sursis à exécution à la condition de « doute sérieux ». Comme l'explique Professeur Olivier GOHIN, cette nouvelle mesure entraîne des modifications : « *la notion nouvelle de doute est plus compréhensive que celle de moyen* »⁸²² et « *le référé-suspension évite le pré-jugement des lors qu'il n'est plus fait appel au vocabulaire du droit de la procédure (moyen), mais à celui de la psychologie sociale (doute)* »⁸²³

Ainsi, dans une ordonnance du 3 mars 2005, le juge a considéré que la requérante n'avait pas présenté de moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision du CSA « *de mettre la société EUTELSAT, opérateur de réseaux satellitaires qui relève de la France, en demeure de prendre, dans un délai d'un mois, les mesures nécessaires pour faire cesser le transport sur ses satellites des émissions de la chaîne SAHAR 1* » (qui avait diffusé deux feuillets et une émission comportant des connotations antisémites caractérisées). La demande d'Eutelsat que soit suspendue la décision du CSA a donc été rejetée, sans qu'il soit besoin pour le juge d'examiner la condition d'urgence dans cette affaire.⁸²⁴

⁸²¹ C.E. 5 / 3 SSR, 31 mars 1999, Institut Technique et Européen de l'Audiovisuel et de la Communication, req. N°200944, inédit au recueil Lebon

⁸²² O. GOHIN, Contentieux administratif, Lexis Nexis, 7^e édition, Paris, 2012, p.328

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ CE. Ord, société Eutelsat, 3 mars 2005, req. N°277736 ; AJDA, 2005, p.838, note Y. GOUNIN ; Gazette du Palais, 11 oct. 2005, n°284, page 23, résumé P. GRAVELEAU.

De même, dans une ordonnance du 23 octobre 2012⁸²⁵, le juge a estimé que la délibération fixant unilatéralement des règles générales d'organisation de la numérotation logique des services de communication audiovisuelle avait un caractère réglementaire, et qu'ainsi l'absence de motivation et le retrait de décisions créatrices de droit n'étaient pas de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité.⁸²⁶

c) La suspension de l'exécution de la décision administrative ne doit pas porter une atteinte grave à la bonne exécution du service public

En droit thaïlandais, l'absence d'une atteinte grave à la bonne exécution du service public est aussi une condition pour que le juge ordonne le sursis à exécution. Cette condition n'est pas directement exigée en droit français. Dans les contentieux concernant le domaine des médias audiovisuels thaïlandais, il est rare que cette condition soit évoquée directement par le juge en cas de rejet d'une demande de suspension de l'exécution d'une décision administrative. En effet, le plus souvent, ce rejet a déjà pour motif l'absence d'un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision, et/ou l'absence de d'un préjudice difficilement réparable, motifs déjà suffisants pour rejeter la demande sans qu'il soit besoin de vérifier si donner suite à celle-ci risquerait d'affecter l'administration des affaires de l'État ou les services publics. Et jusqu'à présent, il n'y a encore eu aucun rejet pour ce seul motif, alors que les conditions d'un préjudice difficilement réparable et d'un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision étaient déjà remplies. L'absence d'une atteinte grave à la bonne exécution du service public est plutôt vérifiée et mentionnée par le juge dans le cas où il ordonne le sursis à exécution. Par exemple, cela a été le cas avec l'ordonnance du tribunal administratif central n° 1163/2558 du 16 juillet 2015 ordonnant le sursis à exécution de la décision administrative de la CNRT qui retirait l'autorisation d'exploiter les services de radio ou de télévision par satellite dont était titulaire la société « *Peace Television* », la société éditrice de la chaîne PEACE TV précédemment citée. Le juge avait précisé que « *cette décision administrative peut être considérée comme présentant un moyen sérieux sur son illégalité. La validation de cette décision risque de créer des préjudices*

⁸²⁵ CE, Ord, 23 octobre 2012, *Association Bocal et Autres*, req. N° 362917, n° 362993, n° 362994 et n° 363211, inédit au recueil Lebon.

⁸²⁶ *Ibid.*

difficilement réparables et le sursis à exécution ne présente pas d'obstacle à l'administration des affaires de l'État ou aux services publics ».

Ainsi, en France comme en Thaïlande, en principe, lorsque les conditions sont remplies, le juge peut ordonner le sursis à exécution (en droit thaïlandais) ou le référé-suspension (en droit français).

Une affaire a suscité une certaine interrogation, dans l'ordonnance sur requête de sursis à exécution du tribunal administratif central n° 1561/2557 du 26 septembre 2015⁸²⁷.

En attendant le passage de la télévision en mode analogique, la CNRT avait indiqué dans les dispositions provisoires de son règlement de 2012 relatif aux principes de la diffusion des chaînes de télévision permettant un accès général que les chaînes de télévision en mode analogique font partie des chaînes qui exercent des missions de service de télévision permettant un accès général.

Puis, par notification 0412/29664 du 10 septembre 2014, la CNRT avait signifié aux opérateurs satellitaires et câblés sa nouvelle décision de mettre fin à ces missions pour les chaînes analogiques. Ainsi, les opérateurs satellitaires et câblés n'avaient plus à diffuser les chaînes de télévision en mode analogique.

En effet, la délibération de la CNRT n°37/2557 du 8 septembre 2014 avait interdit aux opérateurs des télévisions satellitaires et câblées de diffuser les chaînes de télévision analogique car les chaînes de télévision analogique ne font plus partie des chaînes ayant des missions de service de télévision permettant un accès général.

La Chaîne 3 qui diffusait des programmes sur la télévision analogique a demandé au juge administratif, d'une part, le sursis à exécution de la délibération de la CNRT n°37/2557 du 8 septembre 2014, et d'autre part, des mesures utiles pour interdire à la CNRT d'empêcher la diffusion de la chaîne 3 en mode analogique par les opérateurs de télévision satellite et câblée.

La particularité de cette affaire est que, durant l'instruction, les deux parties avaient signalé au juge qu'elles voudraient rediscuter pour mettre fin à leur conflit ensemble, et avaient demandé au juge d'ordonner le sursis à l'exécution des décisions de la CNRT.

⁸²⁷ TA (TH) Central. Ord. 26 septembre 2015, Bangkok Entertainment c/ Bureau de la CNRT et autres, req. N°1561/2557.

Le juge a accordé jusqu'au 11 octobre 2014 à 16h30 le sursis à exécution de la délibération de la CNRT n°37/2557 du 8 septembre 2014 évoquée dans la notification n°0412/29664 du 10 septembre 2014 et a décidé que les parties devront lui communiquer le résultat de leur discussion.

Cette affaire est assez rare car c'étaient les deux parties qui demandaient au juge la suspension des décisions de la CNRT pour leur permettre de rediscuter afin de mettre fin à leur conflit.

L'on peut se demander pourquoi dans cette affaire il fallait recourir à la procédure d'urgence pour demander au juge de suspendre les décisions de la CNRT. De plus, en principe, pour pouvoir accorder un sursis à exécution, le juge doit vérifier si les conditions sont bien remplies, c'est-à-dire s'il y a une urgence, un moyen sérieux sur l'illégalité de la décision administrative et une absence d'un obstacle à l'administration des affaires de l'Etat ou aux services publics. Or, le juge n'a pas du tout pris en considération ces conditions. En l'espèce, la légalité des décisions de la CNRT ne semblait pas pouvoir être contestée. Cette affaire a suscité une certaine interrogation.

Il demeure en pratique que les procédures d'urgence telles que le référé-suspension en France et le sursis à exécution en Thaïlande apparaissent utiles pour éviter des préjudices importants pouvant être causés par des décisions administratives. Cependant, dans le cas du sursis à exécution thaïlandais, non seulement les conditions de la mise en œuvre sont plus strictes que celles du référé – suspension français, mais en plus, l'ordonnance de rejet n'est pas susceptible d'appel. Si on le compare au nouveau référé-suspension du droit français, pour une mesure provisoire, le sursis d'exécution thaïlandais semble être très rigide pour les requérants.

Paragraphe 1 : L'établissement des mesures provisoires par le juge administratif en France et en Thaïlande

Après avoir étudié les procédures d'urgence consistant à suspendre provisoirement des règlements ou des décisions administratives, il convient d'examiner les procédures d'urgence qui permettent au juge administratif de prendre des mesures provisoires en attendant la décision principale. Il s'agit d'une part du référé – liberté et du référé – mesures utiles en droit français, et d'autre part de la prise des mesures utiles servant de remèdes provisoires en droit thaïlandais.

A: Le référé liberté et le référé - mesures utiles en droit français

1) Le référé liberté en droit français

Comme souligné par Madame PATUMANON, le référé liberté est « *une mesure d'urgence particulière à la compétence du juge administratif français* ». ⁸²⁸

Institué par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, le référé liberté a eu « *un succès spectaculaire auprès des justiciables* ». ⁸²⁹ Cette loi a introduit dans le code de justice administrative l'article L. 251-2 qui indique que : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »

Cet article L.251-2 du code de justice administrative vise à protéger les libertés fondamentales contre des actes propres à leur nuire faits par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. Ce référé-liberté s'est ajouté aux mesures d'urgence déjà utilisables dans le domaine des médias audiovisuels car il s'agit bien d'un domaine où des actes faits par l'autorité de régulation sont susceptibles de porter atteinte à une liberté fondamentale.

À la différence du référé-suspension, le référé-liberté peut être demandé par un requérant sans avoir d'abord introduit un recours de fond. ⁸³⁰

Pour que le juge des référés puisse ordonner des mesures en application de cet article L. 251-2, trois conditions doivent être réunies :

a. Une liberté fondamentale est atteinte

⁸²⁸ R. PATUMANON, *Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais*, thèse de droit public, Université Montpellier 1, 2013, p.294

⁸²⁹ R. GHEVONTIAN, *Le référé-liberté : une procédure prometteuse*, Recueil Dalloz, 2001, p.1748.

⁸³⁰ B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Contentieux administratif*, Dalloz, Collection Hyper Cours, 2014 p. 196.

L'article L.251-2 du code de justice administrative peut être appliqué lorsque des actes faits par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public portent atteinte à une liberté fondamentale. Or, quelles sont les libertés fondamentales protégées par le référé-liberté ? C'est en pratique au juge administratif qu'il revient de le déterminer.

Le « *principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion* » a été reconnu par le juge administratif en tant que liberté fondamentale⁸³¹ au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative dans une ordonnance de référé-liberté du 24 février 2001⁸³². Cette ordonnance « *Tibéri* » est une étape importante dans la garantie de la liberté de communication audiovisuelle en droit français.

Dans cette affaire, le requérant avait demandé au juge de recourir au référé-liberté pour ordonner au CSA d'enjoindre à la chaîne Canal + « *soit d'élargir le débat télévisé projeté à l'ensemble des candidats têtes des listes représentées dans tous les arrondissements de Paris, soit de renoncer à tout débat* ».

Le juge a considéré que les dispositions de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ne conféraient pas au CSA « *le pouvoir de se substituer aux services de communication audiovisuelle dans la définition et la mise en œuvre de leur politique éditoriale* ». Ainsi, « *le choix de Canal + d'organiser en période électorale des débats opposant deux candidats plutôt que d'autres formes d'émissions relève dans son principe de sa politique éditoriale ; qu'il incombe toutefois à cette chaîne de veiller à ce que ce choix n'entraîne pas une rupture du principe d'équité de traitement entre candidats* ».

Le juge a bien reconnu que « *le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion est une liberté fondamentale* ». Cependant, a-t-il ajouté, « *la situation soumise en l'espèce au juge des référés ne saurait être regardée comme révélant "une atteinte manifestement illégale" à cette liberté ; que dès lors et sous réserve de ce qui vient d'être dit quant au rôle qui incombera au Conseil supérieur de l'audiovisuel, il y a lieu de rejeter la demande* ».

⁸³¹ L.CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit publique Tome 259, 2008, p.595-597.

⁸³² C.E. ordonnance de référé, 24 février 2001, *Tibéri*, requête n°230611 ; RFDA 2001 p.629 comm. B. MALIGNER ; cité dans P. MARCANGELO – LEOS, *op.cit.*, p.219 ; J-J ISRAEL, *Le juge administratif et les moyens de la liberté d'expression*, RFDA 2003, p.1083 ; J. SAINT LAURENT, *op.cit.*, p.109 ; voir aussi R. GHEVONTIAN, *Le référé-liberté : une procédure prometteuse*, *Ibid.* ; L. CALANDRI, *Ibid.*, p.595-597.

Le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion avait déjà été aussi considéré par le Conseil Constitutionnel comme étant un principe de valeur constitutionnelle.⁸³³

D'après le professeur Louis FAVOREU, « *le Conseil d'État élargit donc la notion de liberté fondamentale dans la mesure où l'objectif de valeur constitutionnelle destiné à renforcer la liberté fondamentale qu'est la liberté de communication audiovisuelle devient à son tour une liberté fondamentale* »⁸³⁴.

Dans le domaine des médias audiovisuels, après l'ordonnance Tibéri, les requérants ont soutenu, dans plusieurs demandes d'ordonnances de référé-liberté, qu'il y avait eu atteinte au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, par l'exercice des pouvoirs d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public : voir par exemple les ordonnances sur les affaires *Tibéri*⁸³⁵, *Sachs*⁸³⁶, *Comité d'Entreprise de Radio France Internationale (RFI)*⁸³⁷ et autres⁸³⁸.

Cependant une atteinte à une liberté fondamentale ne suffit pas pour que le juge puisse ordonner des mesures en référé-liberté. Deux autres conditions complémentaires doivent être réunies.

b. L'atteinte à une liberté fondamentale doit être grave et manifestement illégale, et doit avoir été commise par l'exercice d'un des pouvoirs d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public

⁸³³ Voir partie 1, titre 1, chapitre 2.

⁸³⁴ L. FAVOREU, *La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés*, Recueil Dalloz 2001 p.1739.

⁸³⁵ CE. Ord. 24 février 2001, *Tibéri*, req. N°230611, *Op.cit.*

⁸³⁶ CE. Ord. 6 juin 2007, *Sachs*, req. N°306185, inédit au recueil Lebon ; cité dans E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, para. 81 ; L. CALANDRI, *Ibid.*, p.596.

⁸³⁷ CE. Ord. 10 février 2012, *Comité d'Entreprise de Radio France Internationale (RFI)*, req. n° 356383 inédit au recueil Lebon.

⁸³⁸ Autres exemples : CE. Ord. 21 mai 2014, *Association Nouvelle Donne et autres*, req. n° 380452, inédit au recueil Lebon ; CE. Ord. 12 février 2008, *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n° 312794, Inédit au recueil Lebon ; CE. Ord. 11 janvier 2007, *Lepage*, req. n°300428, AJDA 2007. 640, note B. MALIGNER ; Petites affiches 11 juill. 2007, n°138, p. 10, note S. LAMOUREUX ; résumé Gazette du Palais, 2 août 2007, n°214, page 23 ; cité dans L. CALANDRI, *Ibid.*, p.595-597 ; CE. Ord. 19 février 2007, *Lepage*, req. n° 301537, inédit au recueil Lebon, Gazette du Palais, 2 août 2007, n°214, page 23 ; cité dans E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, para. 81. Cité dans L. CALANDRI, *Ibid.*, p.596 ; CE. Ord. 7 mai 2014, *Lepage*, req. n°379104, inédit au recueil Lebon.

La présence d'une atteinte à une liberté fondamentale ne suffit pas pour appliquer l'article L.521-2 du Code de justice administrative :

D'abord, il faut que cette atteinte soit grave et manifestement illégale. Ainsi, dans plusieurs cas, bien que le juge du référé-liberté ait reconnu que la liberté en cause est bien une liberté fondamentale, il rejettera la demande du requérant si l'atteinte n'était pas grave et manifestement illégale. Dans le domaine des médias audiovisuels, on peut en voir plusieurs exemples avec le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion : dans l'ordonnance *Tibéri*⁸³⁹, bien que le juge reconnaisse que « *le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion est une liberté fondamentale* », il ajoute que « *la situation soumise en l'espèce au juge des référés ne saurait être regardée comme révélant « une atteinte manifestement illégale » à cette liberté* ».

Le juge exige donc des arguments de la part du requérant pour démontrer qu'il y a une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale.⁸⁴⁰

Ensuite, d'après l'article L.522-3 du Code de justice administrative, « *lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1.* »

Dans plusieurs ordonnances en référé-liberté, les demandes du requérant sont rejetées en raison de l'application de l'article L.522-3. Par exemple, dans l'ordonnance du 1^{er} juillet 2003⁸⁴¹, l'Association ZALEA TV demande au juge administratif de suspendre la décision du CSA rejetant sa candidature pour l'édition de services de télévision à vocation nationale diffusés par voie numérique terrestre. Le juge relève que « *cette décision est fondée sur des considérations tenant à l'absence de grille de programmation, au caractère incertain du plan d'affaires et au fait qu'en l'absence de plan de financement la viabilité économique et financière*

⁸³⁹ C.E. ordonnance de référé, 24 février 2001, *Tibéri*, requête n° 230611, *Op.cit.*

⁸⁴⁰ E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, para. 80 ; G. SUTTHIPRASID, *Le contentieux administratif environnemental en droit comparé franco-thaïlandais, thèse de doctorat*, Droit public, Montpellier 1, 2008, p. 164.

⁸⁴¹ CE. Ref. 1^{er} juillet 2003 *Association Zalea TV*, req. n° 258105, inédit au recueil Lebon ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Ibid.* ; cité dans le site web CSA, « *Rapport d'activité 2003* », « *V. L'activité contentieuse* », www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2003/donnees/rapport/V_actcontentieuse.htm, consulté le 16 avril 2020.

du projet n'était pas assurée ; que ces motifs sont au nombre de ceux que le Conseil supérieur de l'audiovisuel pouvait retenir en application de la loi du 30 septembre 1986 ». Ainsi, pour le juge, l'argument de l'Association Zalea TV « *n'est pas de nature à établir qu'une atteinte manifestement illégale ait été portée à une liberté fondamentale ; que dès lors et sans même qu'il y ait lieu de rechercher si la condition d'urgence était remplie, la requête de l'Association Zalea TV est manifestement mal fondée et doit être rejetée selon la procédure prévue à l'article L. 522-3 du code de justice administrative ».*

Dans l'ordonnance du 21 mai 2014⁸⁴², l'association « Nouvelle Donne » prétend « *n'avoir disposé d'aucun temps de parole sur France 3 au niveau national, RTL et Europe 1 et d'un temps de parole sur France 2 très inférieur à celui dont ont bénéficié d'autres listes pourtant d'audience équivalente ».* Toutefois, le requérant n'avait pas saisi le CSA pour lui demander des mesures adéquates afin de faire respecter sa recommandation du 4 janvier 2011 relative au pluralisme politique dans les services de radios et de télévision en période électorale. Le juge considère que « *n'est pas ainsi établie une carence du Conseil supérieur de l'audiovisuel caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion justifiant une intervention du juge des référés sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative ».* Le juge a alors rejeté la requête.

Dans l'ordonnance du 12 février 2008⁸⁴³, bien que le juge reconnaisse qu'il y a urgence, il considère qu'en l'état de l'instruction, « *il n'apparaît pas que les décisions ainsi prises par le CSA soient constitutives d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de communication et au caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion ».*

Dans l'ordonnance du 7 mai 2014⁸⁴⁴, Mme Lepage soutient que son parti et ses représentants « *n'ont eu quasiment aucun accès aux médias audiovisuels à la différence d'autres listes ».* Or, « *la requête ne fait état d'aucune manifestation ou initiative particulières de nature à susciter l'attention dans le cours du débat électoral ».* Comme il n'y avait donc pas d'atteinte grave et manifestement illégale ni au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ni à la libre expression du suffrage, le juge a rejeté la demande.

⁸⁴² CE. Ord. 21 mai 2014, *Association Nouvelle Donne et autres*, req. n° 380452, inédit au recueil Lebon.

⁸⁴³ CE. Ord. 12 février 2008, *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n°312794, Inédit au recueil Lebon.

⁸⁴⁴ CE. Ord. 7 mai 2014, *Mme Lepage*, req. n°379104

Il faut noter qu'en droit français, en dehors du référé liberté qui est une procédure d'urgence utilisable par le juge administratif, une autre procédure utilisable par le juge judiciaire ressemble beaucoup au référé-liberté, il s'agit de la voie de fait.⁸⁴⁵

M. GAUDEMET a donné la définition suivante de la voie de fait : « *Il y a voie de fait lorsque, dans l'accomplissement d'une activité matérielle d'exécution, l'administration commet une irrégularité grossière, portant atteinte au droit de propriété ou à une liberté publique fondamentale* »⁸⁴⁶. La grande différence entre la voie de fait et le référé-liberté est que pour qu'il y ait voie de fait, l'acte commis par l'administration doit être une « *mesure manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration* ». ⁸⁴⁷

c. Il doit y avoir une urgence

L'urgence doit être démontrée par le requérant afin que le juge puisse ordonner dans un délai très court des mesures en application de l'article L.521-2 du code de justice administrative : en effet, dans le cas d'une demande de référé-liberté, « *le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Cela donne de l'efficacité à ce référé-liberté, comme l'indique M. Louis FAVOREU : « *cette procédure d'une grande efficacité – puisqu'elle permet d'obtenir en quelques jours une décision du juge en première instance et même d'appel* ». ⁸⁴⁸ La rapidité de cette procédure est voulue par le législateur pour permettre non seulement de répondre à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, mais aussi à une véritable urgence. Sur cette dernière condition, le juge semble très strict.

Dans le cas où l'urgence n'est due qu'au retard de l'action du requérant, le juge rejettera la demande de ce dernier. Dans l'affaire objet de l'ordonnance du 26 mars 2001⁸⁴⁹, l'Association Radio 2 Couleurs avait demandé au juge des référés de suspendre l'exécution de la décision du CSA prononçant la suspension de son autorisation d'exploiter un service de radiodiffusion. Or, avait relevé le juge, l'urgence n'était due qu'au retard de l'action de l'association :

⁸⁴⁵ B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Contentieux administratif*, Dalloz, Collection Hyper Cours, 2014 p. 197 ; C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, LGD, Lextenso éditions, 2022, p.517.

⁸⁴⁶ Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, Tome 1 Droit administratif général*, LGDJ, 2001, p.421

⁸⁴⁷ Y. GAUDEMET, *Ibid.* ; C. BROUELLE, *op.cit.*, p. 517

⁸⁴⁸ L. FAVOREU, *La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés*, *op.cit.*

⁸⁴⁹ CE. Ord. 26 mars 2001, *l'Association Radio 2 Couleurs*, req. n° 231736 ; E.GUILLAUME., C.BEAUGONIN, *op.cit.*

« l'association requérante n'est pas fondée, pour établir l'urgence de sa demande, à faire état de ce que la décision dont elle demande, sur le fondement de l'article L. 521-2, la suspension, prend effet le lundi 26 mars 2001, dès lors que ce n'est que vendredi 23 mars 2001 qu'elle a saisi le Conseil d'Etat de cette décision, datée du 13 février 2001 et dont il ressort des pièces communiquées par le Conseil d'Etat à l'association requérante que celle-ci a reçu la notification le 23 février 2001 ; Qu'il y a lieu dès lors, en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, de rejeter sa demande ».

De même, par ordonnance du 5 juillet 2004⁸⁵⁰, le juge a rejeté en raison de l'absence d'urgence la requête de l'Association des Usagers Des Médias d'Europe demandant au juge des référés d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager une procédure de sanction contre la chaîne Zaléa TV : *« Considérant que pour soutenir qu'il y a urgence, la requérante se borne à faire valoir de façon générale que des principes de valeur constitutionnelle sont en cause, notamment en ce qui concerne le pluralisme de l'information et l'emploi de la langue française ».* Or, *« il ne résulte pas de la présente requête qu'il y ait, au sens de l'article L. 521-2, urgence à prescrire l'engagement d'une procédure de sanction ».*

En revanche, pour le juge administratif, l'urgence ne disparaît pas quand un requérant auquel le CSA a retiré son autorisation a été en fait remplacé par un nouveau titulaire.

Ainsi, dans l'ordonnance du 12 février 2008⁸⁵¹, *« Considérant que la circonstance que Radio Gazelle a effectivement cessé d'émettre le 6 février 2008 à 24h00 cependant que, sur la fréquence 98 MHz, « France Maghreb 2 », à ce dûment autorisée, a pour sa part commencé d'émettre le 7 février 2008, ne rend pas sans objet les conclusions sus-analysées ni ne fait disparaître l'urgence qui s'attacherait à faire cesser, si elle était établie, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et de communication ».* Le juge a finalement rejeté la requête, non pas faute d'urgence, mais en l'absence d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et de communication.

Le référé-liberté est en principe très utile pour la protection d'une liberté fondamentale. Cependant, en pratique, les juges des référés sont très stricts sur ses conditions d'application,

⁸⁵⁰ CE. Ord. 5 juillet 2004, *l'Association des Usagers des Médias d'Europe*, req. n° 269344, Inédit au recueil Lebon ; E.GUILLAUME., C.BEAUGONIN, *Ibid.*

⁸⁵¹ CE. Ord. 12 février 2008, *l'Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n° 312794, Inédit au recueil Lebon.

au point que jusqu'à présent, dans le domaine des médias audiovisuels, quand il en manque une, le juge tend à rejeter les demandes des requérants.

2) Le référé - mesures utiles du droit français

Le référé – mesures utiles est souvent appelé aussi référé - conservatoire. L'article L 521-3 du code de justice administrative proclame que : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». Cette disposition constitue une autre procédure d'urgence qui permet au requérant de demander au juge d'ordonner des mesures en cas d'urgence.

D'après M. Olivier GOHIN, le référé-mesures utiles permet au juge d'ordonner « *soit de prévenir le maintien ou l'aggravation d'une situation dommageable en fait ou irrégulière en droit ; soit de préserver les intérêts particuliers du demandeur ou encore l'intérêt général* ». ⁸⁵²

Le requérant peut demander un référé-mesures utiles par simple requête, même en l'absence de décision administrative préalable. En effet, cette procédure d'urgence n'est pas liée à un recours sur le fond. ⁸⁵³ Cette procédure est utilisée « *en particulier en matière d'expulsion du domaine public* ». ⁸⁵⁴ Elle est très peu utilisée dans le domaine des médias audiovisuels. Lorsqu'elle est utilisée, les requêtes sont souvent rejetées par le juge des référés.

Bien que ce référé soit appelé référé-mesures utiles et que cette disposition prévoit que le juge peut ordonner « *toutes autres mesures utiles* » sur une simple requête, en pratique cette procédure réserve des conditions sur lesquelles les juges administratifs sont très exigeants ⁸⁵⁵ : il s'agit de l'urgence, l'utilité et l'absence d'obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

⁸⁵² O. GOHIN, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 7e édition, Paris, 2012, p.335.

⁸⁵³ C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, LGDG, Lextenso éditions, 2022, p.526.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p.525.

⁸⁵⁵ O. GOHIN, *op.cit.*, 2012, p.337.

La première condition, l'urgence, n'a pas de caractéristiques spécifiques par rapport aux autres référés. Le juge vérifie la présence d'un « *risque grave* », « *l'existence d'une menace* » ou « *le caractère préjudiciable de la situation* ». ⁸⁵⁶

Le juge a ainsi décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur une requête dans laquelle le requérant n'avait présenté que le 6 juin 2009 ses demandes au juge d'ordonner des mesures relatives à l'organisation du scrutin pour l'élection des représentants français au Parlement européen qui devait avoir lieu le lendemain, 7 juin 2009. Dans son ordonnance du 15 juin 2009, le juge a considéré que ces demandes « *tendant à ce que soient ordonnées différentes mesures relatives à l'organisation de ce scrutin sont, en conséquence, devenues sans objet* » ⁸⁵⁷.

La deuxième condition est « l'utilité », c'est-à-dire que si le juge considère que les mesures qui lui sont demandées par le requérant ne sont pas utiles, il rejettera sa requête. Pour que la mesure demandée puisse être considérée comme utile, d'après Mme Camille BROUELLE, « *Il faut qu'elle constitue un remède utile à la situation préjudiciable supportée par le requérant* » et qu'il n'y ait pas « *d'autres voies de droit permettant de l'obtenir* ». ⁸⁵⁸ Dans le domaine des médias audiovisuels, c'est souvent en raison du manque d'utilité des mesures demandées au juge que celui-ci rejette les requêtes.

Cette exigence d'utilité s'applique aussi aux demandes de pièces formulées par le requérant, comme le montrent les exemples suivants :

Dans ses ordonnances du 18 juin 2004 ⁸⁵⁹ et du 1^{er} avril 2005 ⁸⁶⁰, le juge administratif reconnaît qu'« *il appartient au juge des référés de prescrire, notamment, la communication des pièces ou informations mettant à même le demandeur de former un recours* ». Cependant, le requérant avait déjà introduit devant le Conseil d'État un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision du CSA. En conséquence, le juge a estimé qu'« *il appartient à la sous-section chargée de l'instruction de cette requête d'ordonner, le cas échéant, le versement au dossier des pièces ou informations qui peuvent lui apparaître nécessaires au jugement de l'affaire ; qu'en revanche il n'appartient pas au juge des référés de se substituer à elle* ». Le juge a donc rejeté la requête.

⁸⁵⁶ C. BROUELLE, *op.cit.*, p.527-528.

⁸⁵⁷ CE. Ord. 15 juin 2009, *M. René A*, req. n° 328604.

⁸⁵⁸ C. BROUELLE, *op.cit.*, p.529.

⁸⁵⁹ CE. Ord. 18 juin 2004, *M. Gilles X*, req. n° 268742.

⁸⁶⁰ CE. Ord. 1 avril 2005, *M. Gilles X*, req. n° 279177.

Dans l'ordonnance du 6 février 2012⁸⁶¹, le juge a considéré que « *si les dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative habilite le juge des référés à prescrire la communication de documents administratifs sans qu'il soit besoin que le requérant ait au préalable saisi la commission d'accès aux documents administratifs, il n'en va ainsi que pour autant qu'il est satisfait, outre la condition d'urgence, à celle d'utilité qu'elles énoncent* ». Le juge relève que les relevés des temps de parole des candidats à l'élection du Président de la République, que le requérant veut obtenir du CSA, « *sont mis en ligne sur le site internet du CSA* », et que le requérant ne démontre pas non plus « *qu'il se serait adressé sans succès au CSA en vue de les obtenir* ». Ainsi, la condition d'utilité n'était pas satisfaite.

La troisième condition pour appliquer l'article L.521-3 du code de justice administrative est que les mesures demandées par le requérant au juge des référés ne doivent faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. Dans le cas du référé - mesures utiles, le juge ne peut donc pas suspendre une décision administrative comme il pourrait le faire dans le cas du référé suspension.⁸⁶²

À noter que, avant la loi du 30 juin 2000, l'ordonnance du juge ne devait pas « *faire préjudice au principal* ». Bien que cette interdiction ait été supprimée, le principe d'absence de contestation sérieuse est appliqué pour le nouveau référé-mesure utile⁸⁶³.

B : L'établissement des mesures utiles en droit thaïlandais

En Thaïlande, dans le domaine des médias audiovisuels, quand des requérants ont demandé au juge d'annuler une décision administrative qui affecte leurs droits et intérêts, et qu'en attendant le jugement la mise en œuvre de cette décision peut déjà leur causer un préjudice grave, pour y remédier les requérants peuvent demander au juge d'autres mesures provisoires que le sursis à exécution : des « *mesures utiles* »⁸⁶⁴, suivant une procédure qui est aussi prévue

⁸⁶¹ CE. Ord. 6 février 2012, *M. Patrick A*, req. n° 356394.

⁸⁶² O. GOHIN, *op.cit.*, p. 337 ; B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Contentieux administrative*, Dalloz, Collection Hyper Cours, 2014 p.185.

⁸⁶³ O. GOHIN, *Ibid.*, p. 336 ; B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Ibid.* ; C. BROUELLE, *op.cit.*, p. 531.

⁸⁶⁴ R. PATUMANON, *Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais*, thèse de droit public, Université Montpellier 1, 2013, p.304 ; G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*, p.155

dans l'article 66 de la loi portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse BE 2542 (1999).⁸⁶⁵

On va donc étudier successivement dans cette procédure d'urgence : le contenu de la notion de « mesures utiles » (1), et les conditions pour qu'elles soient ordonnées par le juge (2).

1) La notion de mesures utiles en droit administratif thaïlandais

L'article 75 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) précise ce qu'est une mesure utile : il proclame que « *dans toutes les instances autres que celles prévues à l'article 69, le requérant peut, à tout moment avant qu'une décision intervienne au fond, présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal lui accorde une provision. Toute partie peut présenter des conclusions tendant à ce que le tribunal ordonne des mesures conservatoires ou d'exécution d'un jugement* ». ⁸⁶⁶

La demande au juge aura donc pour objet d'obtenir qu'il ordonne soit un remède provisoire à une situation dommageable, soit une mesure pour protéger les intérêts du demandeur ou pour l'exécution d'un jugement.

Bien que le droit administratif thaïlandais réserve ainsi la possibilité pour un requérant de demander au juge d'ordonner rapidement des mesures utiles, il ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour organiser cette procédure d'urgence. En effet, l'article 77 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000) indique que « *les dispositions du titre 1 de la division 4 du Code de procédure civile s'appliquent mutatis mutandis aux règles concernant les conclusions à fin d'ordonnance, la procédure à observer par la juridiction qui rend une décision, et aux conséquences de l'ordonnance prescrivant des mesures provisoires, dans la mesure où elles sont adaptées à la matière et ne sont pas incompatibles avec le présent règlement ni avec les principes généraux de droit sur la procédure administrative contentieuse* ». ⁸⁶⁷

⁸⁶⁵ Article précité.

⁸⁶⁶ Traduction fait par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *op.cit.*

⁸⁶⁷ Traduction fait par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français, *op.cit.*

Cette disposition montre la complication du droit administratif thaïlandais concernant cette procédure administrative d'urgence pour faire ordonner des mesures utiles, car il doit emprunter au Code de procédure civile (et donc au droit privé) les dispositions à utiliser, en les adaptant.

Cette procédure d'urgence a le même but que le référé – mesures utiles en droit français.⁸⁶⁸ Comme le remarque Mme Ganniga SUTTHIPRASID, les mesures utiles en droit thaïlandais « *sont à la fois inspirées des mesures en procédures civile thaïlandaise et de la mesure conservatoire française* »⁸⁶⁹.

Selon l'article 254 du Code thaïlandais de procédure civile, le requérant peut présenter des demandes au juge, en même temps que sa requête principale ou à tout moment avant le jugement, afin qu'il ordonne des mesures utiles. Ces demandes sont possibles dans les cas suivants :

- (1) En cas de saisie de tout ou partie des biens en litige ou de la propriété du défendeur avant jugement, y compris de l'argent ou des biens qui viennent à échoir au défendeur du fait d'une tierce personne.
- (2) Pour demander une injonction interdisant provisoirement au défendeur de répéter ou de poursuivre tout acte illicite, ou rupture de contrat, ou l'acte incriminé, ou autre, cela afin de minimiser les difficultés et dommages que le demandeur peut invoquer en raison de l'acte du défendeur ; ou une injonction empêchant provisoirement au défendeur de transférer, vendre, déplacer ou céder les biens en litige ou lui appartenant ; ou une ordonnance pour arrêter ou prévenir le gaspillage ou la dégradation de ces biens, jusqu'à ce que le règlement de l'affaire soit devenu définitif ou jusqu'à ce que la Cour en ait ordonné autrement.
- (3) Pour demander une ordonnance enjoignant au Responsable de l'enregistrement, au fonctionnaire compétent ou à toute autre personne ayant pouvoir et devoir légal, de suspendre, modifier, annuler l'enregistrement d'un acte concernant la propriété en litige ou la propriété du défendeur, ou relatif à l'acte incriminé, et cela temporairement jusqu'à ce que le règlement de cette affaire soit devenu définitif, ou que le tribunal l'ordonne

⁸⁶⁸ Comme nous avons cité précédemment, « *D'après M. Olivier GOHIN, le référé-mesures utiles permet au juge de rendre une ordonnance « soit de prévenir le maintien ou l'aggravation d'une situation dommageable en fait ou irrégulière en droit ; soit de préserver les intérêts particuliers du demandeur ou encore l'intérêt général* », O. GOHIN, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 7e édition, Paris, 2012, p.335.

⁸⁶⁹ G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*, p. 164.

autrement, dans la mesure où ses ordonnances ne seraient pas contraires ou incompatibles avec les dispositions de la loi.

(4) Pour demander l'arrestation et la détention provisoire du défendeur.

Comme l'explique Mme SUTHISOM, seuls certains principes de l'article 254 du Code de procédure Civile peuvent être appliqués aux contentieux du droit administratif. En pratique, il s'agit le plus souvent du deuxième cas mentionné par l'article 254 du code de procédure Civile, c'est à dire une demande tendant à obtenir que le juge administratif interdise par ordonnance au demandeur de répéter ou de poursuivre tout acte illicite, ou de rupture de contrat, ou l'acte incriminé, ou autre.⁸⁷⁰

Contrairement au sursis à l'exécution des décisions administratives, le juge administratif ne peut pas ordonner des mesures utiles sans demandes des requérants.⁸⁷¹

2) les conditions pour que le juge puisse ordonner des mesures utiles

Conformément aux dispositions de l'article 77 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative contentieuse B.E. 2543 (2000), les motifs qui doivent être pris en considération dans les contentieux administratifs, lorsque la nature de l'affaire le permet, font partie des motifs énumérés dans l'article 255 du code de procédure Civile.

Selon cet article 255, pour que la Cour puisse accueillir favorablement la demande d'application de l'article 254, « *la requête de fond doit être recevable en raison d'un doute sérieux quant à légalité de l'action* »⁸⁷² et les motifs doivent être suffisants pour établir les mesures utiles. L'article 255 du Code de Procédure Civile évoque les différents motifs qui doivent être considérés pour chaque type de mesures utiles selon l'article 254 du Code de Procédure Civile.

⁸⁷⁰ A. SUTHISOM, *Provisional Measure before Delivery of judgement of an administrative Court, Mémoire de master de la faculté de Droit de l'Université de Thammasart*, 2005, p.85.

⁸⁷¹ G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*, p. 169 ; A. SUTHISOM, *Ibid.*, p.83.

⁸⁷² G. SUTTHIPRASID, *op.cit.*; R. PATUMANON, *op.cit.*, p. 306.

Cependant, comme indiqué précédemment, la demande d'interdire la répétition des actes ou la poursuite des actes dommageables au requérant est la seule demande utilisable dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels en Thaïlande. Il est donc préférable d'étudier en détail les seuls motifs à prendre en considération pour ce type de demande.

Selon l'article 255 du code de procédure civile, pour que la Cour ordonne la mesure utile demandée au titre de l'article 254 (2), la Cour doit prendre en compte les motifs suivants :

- d. Le défendeur a l'intention de répéter ou continuer les actes qui enfreignent le droit, ou brisent le contrat, ou s'opposent à l'acte sollicité par le demandeur.
- e. Le demandeur subit un dommage du fait de l'acte du défendeur
- f. Vu la circonstance, les biens concernés ou les biens du défendeur peuvent être réduits, détruits ou transférés à autrui
- g. Le défendeur, afin de retarder ou d'entraver l'exécution d'une décision contre lui ou dans le but de lui porter atteinte, a l'intention de retirer de la juridiction de la Cour la totalité ou une partie des biens en litige ou de ses biens, ou de transférer, vendre ou aliéner ces biens ((255(2) (d) et 255 (1) (a))
- h. Il y a nécessité pour tout autre motif que la Cour estime juste et raisonnable ((255(2) (d) et 255 (1) (b))

Il convient dès lors d'analyser les différents raisonnements suivis par le juge administratif thaïlandais pour ordonner, ou non, les mesures utiles :

Exemples de cas où le tribunal n'a pas accordé de mesures utiles :

1. Ordonnances du TA Central du 7 août 2013 et du 8 août 2013⁸⁷³

Dans ces deux ordonnances, le Tribunal Administratif Central rejette la demande de la société LT Online qu'il ordonne aux défendeurs de rembourser les frais d'une demande de test pour l'exploitation de services de radiodiffusion. Le Tribunal Administratif Central a pris en considération l'article 66 de la loi portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse B.E.2542 (1999), l'article 77 du règlement de l'assemblée générale de la Cour Administrative Suprême sur la procédure administrative

⁸⁷³ TA (TH) Central. Ord. 7 août 2013, *la société LT Online c/ la CNRT et La sous-commission de Radio et de télévision*, req. n° 1687/2556 ; TA (TH) Central. Ord. 8 août 2013, *la société LT Online c/ la CNRT et La sous-commission de Radio et de télévision*, req. n°1698/2556.

contentieuse B.E. 2543 (2000), l'article 254 (2) et l'article 255 du Code de Procédure Civile thaïlandais et il a jugé que :

« Lorsqu'il y a une demande à la Cour d'accorder des mesures utiles avant la décision de la Cour, la requête de fond doit être recevable en raison d'un doute sérieux quant à la légalité de l'action et les motifs doivent être suffisants pour établir les mesures utiles en raison de l'intention du défendeur de répéter ou continuer les actes contestés et du fait que le demandeur subirait un dommage causé par la poursuite de l'acte contesté. Puis la Cour doit prendre en compte la responsabilité de l'administration ou de l'agent de l'Etat et les obstacles à la gestion des affaires de l'État. De plus, la demande de mesures utiles doit être liée au litige principal ou à l'acte contesté. Or, il n'apparaît pas que le demandeur ait demandé au défendeur de lui rembourser les frais de la demande de test pour entreprendre des activités de radiodiffusion, ni que le défendeur ait refusé de lui rembourser ces frais.

De plus, dans la requête au fond, le demandeur n'a pas inclus ces frais dans les indemnités qu'il demande dans la requête. Cela montre que cette demande à la Cour d'accorder des mesures utiles n'est pas liée au litige ou à l'acte contesté et à la requête au fond. Ainsi, la demande de mesures utiles ne remplit pas les conditions posées par l'article 254 (2) et l'article 255 du Code de Procédure Civile thaïlandais. La demande à la Cour d'accorder des mesures utiles est donc irrecevable ».

2. Ordonnance du TA Central du 20 août 2015⁸⁷⁴

Dans cette affaire, la société Thai TV avait demandé au juge l'annulation de deux autorisations accordées par la CNRT d'exercer des activités de télévision numérique, cela en raison de pertes de bénéfices qu'elles causaient à Thai TV. La requérante avait motivé sa demande d'annulation en soutenant que la CNRT avait manqué à sa mission de préparation du passage de la télévision analogique à la télévision numérique. Outre cette requête au fond, la société Thai TV avait demandé au Tribunal Administratif Central un référé - mesures utiles interdisant à la CNRT d'encaisser les sommes consignées en garantie par la société à la Banque de Bangkok.

Dans cette affaire, la requête de fond était recevable. Cependant, l'encaissement des sommes déposées en garantie ne pouvait être fait par la CNRT que si elle avait décidé par une

⁸⁷⁴ TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, *Société Thai TV c/ CNRT*, req. 1164/2558

délibération de retirer l'autorisation de la société Thai TV. Or, la CNRT n'avait pas encore fait une telle délibération, et donc elle n'avait pas encore réclamé ces sommes à la banque, et celle-ci ne les avait donc pas encore versées à la CNRT. Thai TV n'ayant donc pas encore subi de dommage à cause des actes de la CNRT, le tribunal en a conclu qu'il n'y avait pas de motif suffisant pour lui accorder les mesures utiles qu'elle demandait, et il a rejeté cette demande.

Exemples de cas où le Tribunal a accordé des mesures utiles :

1. Ordonnance du Tribunal Administratif Central du 7 mars 2007⁸⁷⁵

Cette affaire a eu lieu avant la création de la CNRT. Le Conseil des Ministres, sur une proposition du secrétariat permanent du bureau du Premier ministre, avait pris par délibération une décision annulant le contrat de concession conclu par celui-ci avec la société ITV. Les demandeurs, qui étaient des salariés de la société ITV, ont demandé au Tribunal Administratif Central d'annuler la délibération du Conseil des ministres, et ont en outre demandé au Tribunal d'accorder des mesures utiles pour que la Société ITV puisse continuer la diffusion de la chaîne ITV. Selon les demandeurs, l'arrêt de cette diffusion, suite à la délibération du Conseil des ministres, violait leur droit à diffuser de l'information et celui de la population thaïlandaise à la recevoir.

Selon la Cour, il fallait examiner si cette affaire présentait des motifs suffisants pour accorder des mesures utiles en référé. Or, le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre avait reçu en 1995 l'autorisation d'utiliser les fréquences télévisuelles de la bande Ultra hautes fréquences (UHF) pour établir un service public de télévision. Le 3 juillet 1995, le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre avait signé avec ITV un contrat de concession de service public pour diffuser la chaîne ITV sur la bande UHF. Le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre avait alors le devoir d'assurer la continuité de ce service public de télévision.

Le juge a estimé que : la résiliation du contrat de concession faite par le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre et la déclaration du 6 mars 2007 par le ministre chargé du bureau du Premier ministre (déclaration selon laquelle l'Etat allait reprendre les fréquences

⁸⁷⁵ TA (TH) Central. Ord. 7 mars 2007, *Jaturong S. et autres c/ Conseil des Ministres, secrétariat permanent du bureau du Premier ministre*, req. n°431,437/2550.

UHF et ordonnait à la station de télévision ITV d'arrêter provisoirement de diffuser ses programmes) allait entraîner l'interruption du service de télévision dont le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre était chargé d'assurer la continuité. Cela causerait alors des préjudices au droit des demandeurs de diffuser de l'information, et au droit de la population thaïlandaise de la recevoir. Ces droits font partie des droits fondamentaux des peuples dans une démocratie. En outre, le juge a considéré qu'en attendant la décision du Tribunal sur le fond de l'affaire, ordonner les mesures utiles demandées ne causerait pas d'obstacle à l'administration de l'Etat, au contraire, elle permettrait d'assurer la continuité d'un service public.

Ainsi le juge a ordonné au secrétariat permanent du bureau du Premier ministre de faire en sorte que le service public de télévision en cause puisse être continué par ITV, ou bien, soit l'assure lui-même, soit délègue cette mission à un tiers.

2. Ordonnance de la Cour administrative suprême du 18 février 2002⁸⁷⁶

Dans cette affaire, les défendeurs (le comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télévision et le Secrétariat permanent du bureau du Premier ministre) avaient fait appel de l'ordonnance du Tribunal Administratif Central :

M. Pitaya, avait introduit auprès du Tribunal Administratif Central une demande d'annulation d'une sélection des membres de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télévision effectuée par le comité de sélection et le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre : selon le demandeur, la procédure suivie par eux prêtait à un doute sérieux quant à la légalité de cette sélection et de ses motivations, en violation de la Constitution de 1997.

Le comité devait ensuite soumettre à la validation du Sénat la liste des 14 personnes sélectionnées. Le demandeur avait demandé au Tribunal Administratif Central, en attendant sa décision sur le fond, d'ordonner une procédure d'urgence. Le Tribunal Administratif Central avait ordonné la suspension de cette soumission au Sénat. Le comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télévision avait fait appel de cette suspension auprès de la Cour administrative suprême.

⁸⁷⁶ CAS. n°65/2545 du 18 février 2002 sur la requête n°197/2544 de M. Pitaya W. c/ le comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télévision et le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre.

Selon la Cour Administrative Suprême, pour que le Tribunal Administratif Central puisse ordonner cette suspension, il fallait que le demandeur démontre qu'il y avait des doutes sérieux quant à la légalité de l'action du défendeur, et les motifs invoqués par le demandeur devaient être suffisants pour justifier ces mesures utiles. La Cour Administrative Suprême a considéré que le demandeur avait bien démontré que la procédure de sélection des candidats au poste de membres de la Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la télévision suivie par le comité de sélection et le secrétariat permanent du bureau du Premier ministre prêtait à un doute sérieux quant à légalité de l'action et des motivations de sélection, en violation de la Constitution de 1997. De plus, le dossier l'instruction démontrait que pour cette sélection, le comité avait lui-même déterminé les règles et la procédure de sélection et de vote, ce qui faisait s'interroger sur son impartialité et son intérêt à agir, et devait entraîner la nullité d'u vote qui avait affecté les droits des personnes dont la candidature avait abusivement été écartée. Si la liste des 14 personnes retenues par le Comité de sélection était soumise au Sénat, et si le Sénat choisissait parmi elles les 7 membres de la commission, cela pourrait créer des préjudices difficilement réparables. Cette affaire présentait ainsi des causes et des motifs suffisants pour ordonner des mesures utiles avant la décision de l'affaire sur le fond. La Cour Administrative Suprême a donc validé ainsi la décision de suspension provisoire prise à ce titre par le Tribunal Administratif Central.

Section 2 : Le référé audiovisuel : le référé particulier du droit français

Comme c'est précédemment déjà vu, en France le CSA est une autorité qui a pour mission de garantir la liberté de communication et de réguler les services des médias audiovisuels. En tant que telle, pour assurer le respect par ceux-ci des obligations prévues par la loi du 30 septembre 1986, le CSA possède le pouvoir de mise en demeure ainsi que le pouvoir de sanction. En outre, en cas d'urgence, le président du CSA peut utiliser le référé-audiovisuel qui est un référé spécial au domaine des médias audiovisuels.

Ce référé spécifique⁸⁷⁷ en droit français ne peut être utilisé que dans les contentieux administratifs concernant les médias audiovisuels.

⁸⁷⁷ O. GOHIN, *op.cit.*, p.314

En Thaïlande, pour ce type de contentieux, il n'existe pas de référé particulier : seuls les référés généraux précités peuvent être utilisés. Ainsi, dans le cadre de cette étude comparative du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, il paraît indispensable de procéder à une étude particulière du référé-audiovisuel français, cela afin de comprendre la fonction de cette procédure spécifique (paragraphe 1) et d'évaluer s'il serait utile de l'introduire dans le droit thaïlandais (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : la procédure du référé audiovisuel

Pour mieux comprendre la logique particulière du référé audiovisuel français, il convient d'abord de connaître les fondements de son institution (A), et ensuite d'étudier les caractéristiques de sa procédure et leur évolution législative et jurisprudentielle (B).

A: Les fondements de l'institution du référé audiovisuel

Le référé audiovisuel existe depuis la version initiale de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. L'article 42 de cette version initiale donnait le pouvoir à la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) de mettre en demeure l'auteur de toute infraction aux dispositions dont la violation est sanctionnée et d'en saisir le procureur de la République ; elle donnait aussi au président de la CNCL le pouvoir particulier de faire une demande de référé au président de la section du Contentieux du Conseil d'État : c'est l'origine du référé audiovisuel.

Le 6^e et le 7^e alinéa de l'ancien article 42 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit ainsi la procédure de ce nouveau référé :

« En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions de la commission nationale de la communication et des libertés, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

La demande est portée devant le président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Le président peut

prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer pour l'exécution de son ordonnance une astreinte versée au Trésor Public ».

M. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ⁸⁷⁸ a ainsi commenté la raison de l'institution du référé-audiovisuel : « À l'origine, l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 avait pour but de remédier à l'une des faiblesses constatées de la précédente loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, en ce qui concerne l'effectivité des pouvoirs de contrôle du Gouvernement et de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) [...]. Selon l'article 86 de la loi de 1982, la Haute autorité de la communication audiovisuelle et le Gouvernement pouvaient seulement retirer ces autorisations, en cas de manquement à certaines obligations précisées par la loi. Ce dispositif "présentait le défaut d'être à la fois excessif et insuffisant ».

Ainsi, la mise en place de cette procédure de référé audiovisuel visait essentiellement à fournir au président de l'autorité de régulation un outil efficace lui permettant d'obliger les services des médias audiovisuels à rapidement respecter leurs obligations et mettre fin à l'irrégularité qu'ils avaient commise ou d'en supprimer les effets. De plus, pour contraindre les services de médias audiovisuels à respecter la décision du président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat, la loi lui donnait la possibilité de prendre « toute mesure conservatoire et prononcer pour l'exécution de son ordonnance une astreinte versée au Trésor Public ». ⁸⁷⁹

B : Les caractéristiques de la procédure du référé audiovisuel et leur évolution législative et jurisprudentielle

La loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 a modifié la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 en remplaçant la CNCL par le CSA et en reprenant et améliorant dans son article 42-10 le dispositif du référé audiovisuel de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 :

« En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut

⁸⁷⁸ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, « Fasc. 57 : Référé en matière de communication audiovisuelle », JCl. Justice administrative, 2013, paragraphe 2.

⁸⁷⁹ Exemple : CE. Ord., 7 décembre 1988, *CNCL c/ Société la Cinq*, req. n° 103064 ; cité dans P. HUET, *Le référé administratif dans le domaine de la communication audiovisuelle*, Recueil Dalloz 1990, p. 104.

demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Toute personne qui y a intérêt peut intervenir à l'action introduite par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

En le comparant avec l'ancien l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986, il apparaît que le nouvel article 42-10 établi par la loi du 17 janvier 1989 a, d'une part, supprimé la précision selon laquelle l'astreinte prononcée par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat devait être « *versée au Trésor Public* » ; et que, d'autre part, il inclut un troisième alinéa qui prévoit désormais la possibilité pour toute personne qui y a intérêt d'intervenir à l'action introduite par le président du CSA : les décisions ont donc évolué :

Ainsi, dans son ordonnance n°97234 du 21 juin 1988⁸⁸⁰, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat avait décidé que le pouvoir de demander un référé selon (l'ancien) article 42 de la loi du 30 septembre 1986 appartenait seulement au président de la CNCL et que « *les interventions de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) et du syndicat indépendant des artistes interprètes ne sont pas recevables* ». Cependant, après la modification faite par la loi du 17 janvier 1989, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a décidé dans son ordonnance n°274757 du 13 décembre 2004⁸⁸¹ que « *Les interventions du Premier ministre et du Consistoire central de l'union des communautés juives de France sont admises* ».

En 2004, nouvelle modification : la loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 a rajouté à la suite de l'alinéa 1 de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée une phrase selon laquelle la demande « *peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou*

⁸⁸⁰ CE. Ord. 21 juin 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n°97234, cité dans D. Jean-Pierre, *Un « pas de deux » entre le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de l'audiovisuel : la liquidation d'astreinte au terme d'une procédure de référé audiovisuel*, Recueil Dalloz, 1996, p. 149

⁸⁸¹ CE. Ord. 13 décembre 2004, *CSA c/ la Société Eutelsat*, n°274757 ; Recueil Dalloz 2005, p.17 ; AJDA 2005, p.206, note Y. GOUNIN.

15 ». Cet ajout permettait d'appliquer la procédure de référé audiovisuel à d'autres services de médias audiovisuels que ceux qui reçoivent leur autorisation du CSA.

Depuis, le référé audiovisuel est seulement considéré comme un moyen pour le CSA d'obliger les services de médias audiovisuels à respecter la loi, les règlements ainsi que les conventions conclues entre ces services. Il ne s'agit pas d'une mesure de sanction. Comme l'a expliqué le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat dans son ordonnance du 20 août 2004⁸⁸², « *les dispositions introduites à l'article 42-10 par la loi du 9 juillet 2004 tendent, non pas à l'infliction d'une sanction, mais à la prévention de la survenance ou de la réitération d'une atteinte aux principes essentiels que doit respecter un service de communication audiovisuelle* ». S'il s'était agi d'une sanction, le principe de « *non rétroactivité des dispositions répressives* » aurait pu être invoqué pour empêcher l'application des nouvelles mesures aux programmes diffusés avant la publication de la loi du 9 juillet 2004. Cependant, dans son ordonnance précitée, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a appliqué le nouvel article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifié par la loi du 9 juillet 2004 alors même que les programmes en cause avaient été diffusés avant la publication de cette loi.

Le référé-audiovisuel est donc une procédure utilisable aussi bien par l'autorité de régulation que par le juge administratif pour obliger les services des médias audiovisuels à respecter leurs obligations. Comme l'observe D. JEAN-PIERRE, « *La procédure de référé, instituée par la loi n° 86-1067 du 30 sept. 1986, permet alors ce véritable « pas de deux » entre ces deux autorités administrative et juridictionnelle* »⁸⁸³.

a) Le rôle du président du CSA

À la différence des autres pouvoirs du CSA, celui de faire cette demande de référé audiovisuel n'appartient qu'à son président. Comme l'indique l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, « *son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité*

⁸⁸² CE. Ord. 20 août 2004, *CSA c/ la société Eutelsat*, n° 269813 ; cité dans note Y. GOUNIN, « Al Manar : chronique d'un imbroglio juridico-diplomatique », AJDA 2005 p. 206.

⁸⁸³ D. Jean-Pierre, *Un « pas de deux » entre le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de l'audiovisuel : la liquidation d'astreinte au terme d'une procédure de référé audiovisuel*, Recueil Dalloz, 1996, p. 149

ou d'en supprimer les effets ». En fait, le Conseil d'État reconnaissait déjà ce pouvoir spécial au président de l'ancienne autorité de régulation : « *la requête présentée par le président de la CNCL est recevable sans qu'il soit besoin de l'inviter à produire une délibération de la Commission l'habilitant à agir* »⁸⁸⁴.

Le président du CSA est vraiment seul à détenir ce pouvoir : ainsi, alors qu'ils peuvent demander un des référés généraux, les services de médias audiovisuels et les personnes concernées ne peuvent introduire une demande de référé audiovisuel.

Cependant, depuis la publication de la loi du 17 janvier 1989, à condition d'avoir un intérêt pour agir, ils peuvent intervenir dans la procédure engagée par le président du CSA. L'ancien article 42 de la loi du 30 septembre 1986 ne le permettait pas : en témoigne l'affaire dans laquelle la CNCL avait fait une demande de référé audiovisuel pour obliger la société La Cinq à respecter le pourcentage des œuvres d'origine communautaire et celui des œuvres d'expression originale française fixés par l'article 5 du décret n° 8736 du 26 janvier 1987.⁸⁸⁵

Le président de la section du contentieux du Conseil d'État a estimé que dans cette procédure les interventions de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) et du syndicat indépendant des artistes interprètes n'étaient pas recevables.⁸⁸⁶

Depuis, la loi du 17 janvier 1989 a rajouté dans l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée un alinéa 3 qui accorde à toute personne ayant intérêt pour agir la possibilité d'intervenir à l'action en référé audiovisuel introduite par le président du CSA. Ainsi, le Premier ministre et le Consistoire central de l'union des communautés juives de France ont pu intervenir lorsque le président du CSA a demandé au président de la section du contentieux du Conseil d'État d'ordonner à la société Eutelsat de faire cesser la diffusion du service de télévision Al Manar, ce qu'il a fait dans son ordonnance n° 274757 du 13 décembre 2004⁸⁸⁷ (voir plus loin).

De plus, le président de l'autorité de régulation peut utiliser la procédure de demande en référé audiovisuel sans d'abord adresser une mise en demeure aux services de médias audiovisuels. En commentant l'ancien article 42 de la loi du 30 septembre 1986, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a expliqué que l'application de « *l'article 42 n'est pas subordonnée à une procédure préalable de mise en demeure non suivie d'effet, que ces*

⁸⁸⁴ CE. Ord. 21 juin 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 97234, *op.cit.*

⁸⁸⁵ Selon cet article, annuellement, les œuvres audiovisuelles incluses dans les programmes doivent pour 60% au moins d'entre elles être d'origine communautaire et pour 50% au moins être d'expression originale française.

⁸⁸⁶ CE. Ord. 21 juin 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 97234, *op.cit.*

⁸⁸⁷ CE. Ord. 13 décembre 2004, *CSA c/ la Société Eutelsat*, n°274757, *op.cit.*

dispositions peuvent être utilisées pour éviter la continuation et prévenir le renouvellement de manquements constatés »⁸⁸⁸.

Ainsi, par cette procédure, le président peut demander qu'il soit ordonné au contrevenant de se conformer aux obligations suivantes : « *limiter le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires à 6 minutes par heure d'antenne en moyenne quotidienne sans dépasser 12 minutes pour une heure donnée »⁸⁸⁹ ; respecter le pourcentage des œuvres d'origine communautaire et celui des œuvres d'expression originale française fixés par un décret⁸⁹⁰ ; ne pas diffuser un film et les bandes annonces de ce film en raison de l'impératif de protection de l'enfance et de l'adolescence dans la programmation des émissions diffusées par un service de communication audiovisuelle⁸⁹¹ ; limiter à 4 minutes 30 la diffusion de messages publicitaires pendant l'interruption unique des œuvres cinématographiques de longue durée⁸⁹² ; respecter la décision fixant à 10 minutes 48 secondes pour une heure donnée le temps maximum consacré à la diffusion de messages publicitaires⁸⁹³ ; exécuter la décision sur le réaménagement du spectre⁸⁹⁴.*

En 2004, à la demande du président du CSA, le président de la section du contentieux du Conseil d'État, par la procédure de référé audiovisuel, a décidé « *d'enjoindre à la société Eutelsat de faire cesser la diffusion des services de télévision Al Manar » car il s'avérait que « les programmes diffusés par cette chaîne portent atteinte à plusieurs principes mentionnés aux articles 1er et 15 de la loi du 30 septembre 1986, et notamment au respect de la dignité de la personne humaine, à la sauvegarde de l'ordre public, à la protection des mineurs et à l'interdiction de toute incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de religion ou de nationalité ».*⁸⁹⁵

Cette décision tournait une difficulté : la Société Eutelsat n'avait pas conclu une convention directement avec la chaîne Al Manar ; la chaîne Al Manar faisait seulement partie du bouquet de la société Arabsat avec laquelle la société Eutelsat avait conclu une convention.

⁸⁸⁸ CE. Ord. 16 mars 1988, *CNCL c/ TF1*, n°95256, E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 101

⁸⁸⁹ *Ibid.*

⁸⁹⁰ CE. Ord. 21 juin 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 97234 *op.cit.* ; CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ TF1*, n° 103063

⁸⁹¹ CE. Ord. 20 octobre 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 102815, E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 223.

⁸⁹² CE. Ord. 7 décembre 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 103064, *op.cit.*

⁸⁹³ CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ La Cinq*, n° 102993 ; Recueil Dalloz 1990, p. 104

⁸⁹⁴ CE. Ord. 27 mars 2003, *CSA c/ Sté Métropole télévision M6*, n° 254736 ; CE. Ord. 27 mars 2003, *CSA c/ TF1*, n° 254737 ; D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Fasc. 57 : Référé en matière de communication audiovisuelle*, *Op.cit.*

⁸⁹⁵ CE. Ord. 20 août 2004, *CSA c/ la société Eutelsat*, *op.cit.*

En outre, La chaîne Al Manar n'avait pas conclu de convention avec la France ou un Etat membre de la Communauté européenne, ni n'en avait obtenu de licence.

En pratique, le référé audiovisuel a été utilisé pour protéger les principes suivants : la dignité de la personne humaine, la liberté et la propriété d'autrui, le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, la protection de l'enfance et de l'adolescence, la sauvegarde de l'ordre public, les besoins de la défense nationale, l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle, la libre concurrence et l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, la diversité des programmes, le développement de la production et de la création audiovisuelles nationales, la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises, la lutte contre les discriminations, la protection contre l'incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de race, de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité. La demande de référé audiovisuel est donc utilisée par le Président du CSA pour faire respecter les prescriptions et principes de la loi de 1986, en coopération avec le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

b) Le rôle du président de la section du contentieux

D'après l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, « *la demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance* ».

Le pouvoir de statuer en référé audiovisuel appartient seulement au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. « *Il lui appartient non seulement de prescrire des mesures à caractère conservatoire, mais également, après avoir tranché le cas échéant les questions de fait ou de droit dont la solution est nécessaire à cette fin, d'ordonner toute mesure visant à ce que le responsable du manquement mette fin à l'irrégularité ou en supprime les effets* »⁸⁹⁶.

⁸⁹⁶ CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ La Cinq*, n° 102993, Recueil Dalloz 1990, p. 104 ; CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ TF1*, n° 103063, Recueil Dalloz 1990, p. 104

Par ailleurs, l'ordonnance en référé audiovisuel par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat « *doit être rendue à l'issue d'une séance publique* ». ⁸⁹⁷

Le Conseil d'État a posé ce principe dans sa décision n°110810 du 25 novembre 1994, en admettant le recours en révision contre l'ordonnance du 12 juillet 1989 du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat. En effet, la société "La Cinq" contestait cette ordonnance du 12 juillet 1989 au motif qu'elle n'avait pas été rendue en séance publique. Or, en considérant l'article 66 (1er) de l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui indique que « les séances de jugement sont publiques, à l'exception de celles où sont examinées les requêtes relatives aux impôts cédulaires et à l'impôt général sur le revenu » et en considérant également l'article 75 ⁸⁹⁸ de l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui prévoit que le manquement à cette règle peut justifier une demande de révision de la décision, le juge a décidé « *qu'eu égard à la nature des pouvoirs ainsi conférés au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, les dispositions de l'article 66 (1er) de l'ordonnance du 31 juillet 1945 relatif au caractère public des séances de jugement doivent être regardées comme applicables aux ordonnances du président de la section du contentieux du Conseil d'État prises en application des dispositions précitées de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986* ».

Paragraphe 2 : l'utilité du référé audiovisuel

Après avoir ainsi étudié la procédure du référé audiovisuel, il convient pour conclure d'évaluer son utilité en droit français (A) et de voir si ce référé-audiovisuel serait utile en droit thaïlandais (B).

A : l'utilité du référé audiovisuel en droit français

Elle a évolué dans le temps : initialement, comme explique M. JEAN PIERRE, la loi du

⁸⁹⁷ CE. 25 novembre 1994, *La Cinq c/ CSA*, n°110810

⁸⁹⁸ L'article 75 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 : Le recours en révision contre une décision contradictoire du Conseil d'Etat ne peut être présenté que dans trois cas : si elle a été rendue sur pièces fausses, si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire ou si la décision est intervenue sans qu'aient été observées les dispositions des articles 3, 36, 38, 39, 66 (paragraphe 1er), 67 et 68 de la présente ordonnance

30 septembre 1986 prévoyait deux sanctions : « *la suspension de l'autorisation pour une durée maximum d'un mois et le retrait définitif d'autorisation. Mais ces sanctions donnaient au CSA un pouvoir tellement exorbitant qu'il rendait difficile leur mise en œuvre. La modulation de la sanction n'était alors permise que par le jeu du référé audiovisuel et de la liquidation de l'astreinte* »⁸⁹⁹

Une seconde étape a été marquée par l'attribution au CSA de nouveaux pouvoirs de sanctions pécuniaires par la loi du 17 janvier 1989 :

M. HUET⁹⁰⁰ s'est demandé si le référé audiovisuel serait moins nécessaire du fait de ces nouveaux pouvoirs. À ce sujet, M. JEAN PIERRE a expliqué qu'avec l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989, 2 autres types de sanctions ont été rajoutés : « *la réduction de la durée d'autorisation dans la limite d'une année et l'infliction de sanctions pécuniaires. Cette dernière possibilité a incontestablement réduit l'intérêt de l'art. 42-10 puisque le CSA peut désormais lui-même sanctionner les manquements qu'il a constatés sans avoir à recourir à la procédure de référé audiovisuel* »⁹⁰¹. Un auteur a même estimé qu'il constituait presque « *une procédure parallèle* »⁹⁰².

Selon M. Jean-Joseph TRAMONI, « *le référé audiovisuel s'avère moins efficace que la sanction pécuniaire après mise en demeure, puisqu'il conduit à instaurer encore une étape supplémentaire, jusqu'à la mise en cause définitive du contrevenant, celle qui consiste pour le CSA à demander au Conseil de prononcer la liquidation de l'astreinte* »⁹⁰³.

Cela se traduit par le faible nombre des ordonnances en référé audiovisuel : dès avant 2004, le référé audiovisuel n'apparaissait pas comme la mesure préférée par le CSA : après la modification de la loi du 30 septembre 1986 par la loi du 17 janvier 1989, on trouve seulement quatre ordonnances rendues en référé audiovisuel par le président de la section Contentieuse du Conseil d'Etat sur la demande du CSA⁹⁰⁴ ; depuis 2004, le président de la section du contentieux

⁸⁹⁹ D. Jean-Pierre, *op.cit.*

⁹⁰⁰ P. Huet, *Le référé administratif dans le domaine de la communication audiovisuelle*, Recueil Dalloz 1990, p. 104

⁹⁰¹ D. Jean-Pierre, *op.cit.*

⁹⁰² J. MORANGE, *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*, RFDA 1989, p. 235 ; citée dans D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *op.cit.*

⁹⁰³ J.-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., *Bibliothèque de droit public Tome 201*, Paris, 1998, p.300

⁹⁰⁴ CE. Ord. 20 janvier 1989, n° 102993, *op.cit.* ; CE. Ord. 20 janvier 1989, n° 103063, CE. Ord. 27 mars 2003, n° 254736 et CE. Ord. 27 mars 2003, n° 254737.

du Conseil d'Etat a rendu seulement 3 ordonnances en référé audiovisuel sur la demande du président du CSA.⁹⁰⁵

Cependant, même si le référé audiovisuel a été peu utilisé, la conservation de cette procédure a semblé toujours très utile en droit français en cas de manquement aux dispositions législatives.

Ainsi, cette nouvelle disposition de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 a permis de pallier le manque de pouvoirs du CSA pour veiller à ce que la diffusion par un opérateur satellitaire d'un service de télévision (c'est-à-dire d'une chaîne faisant partie du bouquet de l'offre de cet opérateur) ne porte pas atteinte aux principes de la liberté de la communication audiovisuelle garantie par cette loi. Cette disposition visait l'opérateur satellitaire qui diffuse les programmes d'un service de télévision « *et non la personne responsable du service* »⁹⁰⁶ car les opérateurs satellitaires sont directement sous la compétence de la France, alors que « *les services de télévision diffusés par les opérateurs satellitaires ne sont pas soumis à autorisation* »⁹⁰⁷.

D'autre part, le référé audiovisuel demeure un référé : quand le temps presse, la « rapidité » de cette procédure reste tout de même un atout⁹⁰⁸, et ce n'est pas le seul.

Selon M. Dominique MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, « *Elle conservait une utilité indéniable en cas d'urgence, alors que la mise en œuvre de la procédure de sanction présente l'inconvénient de nécessiter, avant de prononcer la sanction, une mise en demeure préalable et d'attendre la réitération de l'infraction. Surtout, cette procédure n'est pas seulement un palliatif des défauts de la procédure de sanction. D'une façon générale, elle peut être utilisée pour l'exécution des missions du Conseil* »⁹⁰⁹.

En définitive, face aux évolutions rapides du paysage audiovisuel français, la conservation de ce référé spécial répond toujours à des besoins en droit français, et s'avère donc utile.

⁹⁰⁵ CE. Ord., 20 août 2004, CSA c/ EUTELSAT n° 269813 ; CE. Ord. 13 décembre 2004, CSA c/ EUTELSAT, n° 274757 ; et CE. Ord. 19 juillet 2006, CSA c/ SAPRODIF n° 294663.

⁹⁰⁶ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *op.cit.*

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ J-J. TRAMONI, *op.cit.*, p.303.

⁹⁰⁹ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *op.cit.*, paragraphe 13.

Depuis 2022, la loi du 25 octobre 2021 a modifié l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986. C'est désormais le président de l'ARCOM qui peut utiliser le référé-audiovisuel.

B : L'introduction du référé audiovisuel en droit thaïlandais serait-elle utile ?

En France, la création du référé audiovisuel est au départ due à l'absence de procédure de sanction appropriée qui pourrait être moins sévère que le retrait d'autorisation mais qui cependant permettrait à l'autorité de régulation d'obliger les services des médias audiovisuels à respecter leurs obligations.

En Thaïlande, l'établissement de l'autorité de régulation est arrivé beaucoup plus tard qu'en France. De ce fait, le législateur thaïlandais avait pu étudier l'expérience d'autres pays et s'en inspirer pour donner à la Commission Nationale de la Radio-télévision et de la Télécommunication (CNRT) un pouvoir d'infliger des sanctions administratives non limitées au seul retrait d'autorisation.

Ainsi, d'une part, le pouvoir de sanction pécuniaire figure déjà parmi les pouvoirs de sanction attribués à la CNRT par la loi sur les opérations des affaires de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008). Son article 57 en précise la gradation : « *Les sanctions administratives sont les suivantes : (1) Le premier rang de la sanction administrative est une peine d'amende ne dépassant pas cinquante mille Baht. (2) Le deuxième rang de la sanction administrative est une peine d'amende à partir de cinquante mille Baht mais ne dépassant pas cinq cent mille Bahts. (3) Le troisième rang de la sanction administrative est une peine d'amende à partir de cinq cent mille Baht mais ne dépassant pas cinq millions de Baht* ».

Dans le cas où les services des médias audiovisuels contestent le bien-fondé de la sanction de la CNRT, ceux-ci peuvent présenter un recours devant la juridiction administrative.

D'autre part, l'alinéa 2 de l'article 62 de la même loi réserve le cas où la CNRT peut ne pas infliger des sanctions administratives aux services de médias audiovisuels. « *Si la Commission estime qu'une infraction appartient à l'une des classes suivantes, la Commission peut donner un avertissement au contrevenant sans le punir d'une amende administrative : (1) C'est une infraction relevant du premier rang de la sanction administrative ; (2) cette infraction*

n'est pas continue ; (3) c'est une première infraction involontaire ; (4) cela ne cause pas de dommages ».

Ainsi, la nécessité qui est à l'origine du référé audiovisuel en France n'existe pas en Thaïlande, car la loi a déjà accordé à l'autorité de régulation les pouvoirs lui permettant d'infliger aux médias audiovisuels des sanctions administratives graduées suivant la gravité de l'infraction aux prescriptions légales et réglementaires.

Cependant, cela ne signifie pas que l'existence du référé audiovisuel ne serait pas du tout utile en Thaïlande. Ce référé pourrait être utile dans le cas où la CNRT ne voudrait pas être seule à affronter les services des médias audiovisuels pour les obliger à se conformer aux lois et aussi aux règlements établis par la CNRT même. En effet, la CNRT est une autorité indépendante récemment instituée, (2010) et en pratique, son pouvoir doit encore s'affirmer : Ainsi, la CNRT éprouve parfois des difficultés à le faire accepter par certains opérateurs qui existaient avant sa création. Il en résulte souvent des contentieux administratifs. En France, le référé audiovisuel a pu être utilisé par le CSA « *comme un renfort apporté par le juge dans l'exécution de ses propres décisions prises dans l'exercice de ses missions* »⁹¹⁰. L'introduction en Thaïlande du référé audiovisuel permettrait d'apporter aussi ce renfort à la CNRT.

Toutefois, l'instauration du référé-audiovisuel en Thaïlande entraînerait l'intervention du juge administratif dans l'exercice même des fonctions de l'autorité de régulation, alors qu'elle dispose déjà de pouvoirs propres lui permettant de faire respecter les lois et règlements régissant l'audiovisuel.

De plus, le référé audiovisuel à la française est un référé bien particulier. Tout d'abord, c'est un référé dont seul le président de l'autorité de régulation peut prendre l'initiative. Ensuite, c'est un référé par lequel seul le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a le pouvoir d'ordonner toute mesure conservatoire et de prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance. Ce serait donc un concept nouveau qui devrait être introduit en droit administratif thaïlandais.

Ainsi, vu les dispositions juridiques suffisantes existant en Thaïlande et vu la complication qu'il y aurait à insérer ce nouveau référé dans la procédure administrative

⁹¹⁰ D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Ibid.* ; CE, 27 mars 2003, CSA c/ Sté Métropole Télévision M6, n° 254736 : Rec. CE 2003, p. 152 ; Gaz. Pal. 2004, jurispr. p. 442, note P. Noguier et J.-P. Frédéric ; JCP G 2003, II, 10189, note A. CHAMINADE. - CE, 27 mars 2003, CSA c/ Sté TF1, n° 254737 : AJDA 2003, p. 1454, note J.-P. Thiellay ; citée dans D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, *Ibid.*

contentieuse de ce pays, il parait difficile d'y introduire établir le référé audiovisuel à la française.

CHAPITRE 2 : LE CONTROLE DU JUGE ADMINISTRATIF

Les médias audiovisuels peuvent être l'objet d'un contentieux administratif qui peut porter sur un règlement, sur une autorisation, sur le pouvoir de sanction, ou sur un contrat administratif. Cependant, ces contentieux peuvent être classés en deux grands groupes : d'une part, les contentieux sur la gestion des fréquences d'émission, et d'autre part les contentieux sur les opérations des services de médias audiovisuels. Depuis la fin déjà ancienne du monopole public de la communication audiovisuelle, le juge administratif français a acquis une très longue expérience dans ces deux catégories de contentieux. En Thaïlande, la fin du monopole public est arrivée bien plus tard. Le juge administratif a donc dû affronter des nouveaux défis. L'étude de ces deux domaines de contentieux permettra non seulement de connaître l'exigence du juge dans chacun des deux pays mais aussi de comprendre la nature des problèmes juridiques qu'il y rencontre.

Section 1 : Le contentieux sur la gestion des fréquences

En France et en Thaïlande, la gestion des fréquences hertziennes utilisées par les services des médias audiovisuels est une des principales missions de l'autorité de régulation. En cas de conflit, les recours au contentieux visent principalement les règlements (paragraphe 1) et les autorisations (paragraphe 2) émanant de l'autorité de régulation des deux pays.

Paragraphe 1 : le contrôle du juge sur le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation

La gestion des fréquences hertziennes terrestres nécessite l'élaboration de règlements afin d'assurer la meilleure utilisation de ces ressources rares. Cela peut parfois entraîner des contentieux administratifs : des opérateurs mettent en cause la légalité de ces règlements en formant contre ceux-ci devant la juridiction administrative des recours pour excès de pouvoir. Dans le cadre de cette procédure, le juge administratif joue donc un rôle essentiel : il examine

la légalité de l'utilisation du pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation dans la gestion des fréquences, avec un contrôle externe et interne comme dans le cas du « *contentieux général des actes administratifs* »⁹¹¹.

Le recours pour excès de pouvoir en droit français a pour équivalent en droit thaïlandais le recours de l'article 9 (1)⁹¹² et l'article 72 (1) de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)⁹¹³.

Avant d'entrer dans le détail du contrôle du juge administratif sur le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation des médias audiovisuels, il faut rappeler qu'il y a des différences importantes en France et en Thaïlande dans les caractéristiques de ce pouvoir.⁹¹⁴

En droit thaïlandais, la CNRT est la principale autorité disposant d'un pouvoir réglementaire dans le domaine des médias audiovisuels. Il lui est attribué par la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) et par la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008). Ces lois se bornent essentiellement à fixer les dispositions générales régissant l'utilisation des fréquences et l'exploitation des services de la communication audiovisuelle. Les détails (particularités, critères et procédures) doivent être précisés par la CNRT au moyen de règlements. Ainsi, la CNRT dispose d'un large champ de

⁹¹¹ H. PAULIAT, « *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des « autorités administratives indépendantes » compétentes en matière audiovisuelle* », RFDA, 1992, p. 256 ; voir L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p. 603-626.

⁹¹² Article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999) : « *les juridictions administratives sont compétentes pour connaître : (1) des litiges concernant l'illégalité d'un acte d'une administration ou d'un agent de l'Etat : que ce soit un règlement, un ordre ou tout autre acte qui serait entaché de l'incompétence, du détournement de pouvoir, de la violation de la loi, du vice de forme, de mauvaise foi, ou résultant de la discrimination injustifiée, ou rajoutant inutilement des procédures ou des formalités ou créant des tâches supplémentaires au public, ou constituant une discrétion illicite* ». (Traduction faite par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande, *Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)*, www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, consulté le 7 juin 2019)

⁹¹³ P. KWAIPHAN, *Quelques considérations sur le recours contre le contrat administratif selon la jurisprudence de la juridiction administrative française*, revue académique tome 2 : droit administratif, partie droit de la procédure, revue académique de la juridiction administrative, 1ère année, édition 3, septembre-décembre 2001, p.1 ; Y. KHAOPAD, *Administrative contract : A study on the unlawful selection process of the private party*, thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009, p.108 ; P. PONGSUWAN, *Les moyens considérés dans le jugement des différends contentieux administratifs*, Documents distribués lors de la formation des officiers du premier grade de la *juridiction administrative en Thaïlande*, Bureau de la Juridiction Administrative, 2006, p. 5 ; cité dans R. PATUMANON, *Judicial review of the thai administrative Court on an administrative body's motifs both fact and law concerning an administrative order*, thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009, p.1.

⁹¹⁴ Voir Section 2 du chapitre 1 du titre 2 de la partie 1 de cette thèse.

compétence. Par contre, en droit français, le pouvoir réglementaire appartient principalement au gouvernement. Le CSA ne dispose du pouvoir réglementaire qu'à titre d'exception.

Cette différence va ressortir dans l'étude du contrôle du juge administratif sur l'utilisation du pouvoir réglementaire dans la gestion des fréquences hertziennes.

A : Le contrôle sur la limite du pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation

En raison de ces différences de fondement du pouvoir réglementaire dans les deux pays, le juge administratif français apprécie plus strictement la limite du pouvoir réglementaire du CSA⁹¹⁵, alors que le juge thaïlandais reconnaît plus facilement le pouvoir réglementaire de la CNRT.

De nombreuses décisions thaïlandaises concernent le règlement de la CNRT sur « les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012) ». Ce règlement est l'objet de nombreux contentieux administratif portant sur les services de radio. Pour mieux comprendre la logique des différents recours, il faut rappeler rapidement le motif historique qui a poussé la CNRT à publier ce règlement.

Comme déjà expliqué dans le premier chapitre de cette thèse⁹¹⁶, l'article 40 de l'ancienne Constitution de 1997 et la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2543 (2000) ont mis fin au monopole public de la communication audiovisuelle et ont prescrit la création de la Commission Nationale de la Télécommunication (CNT), et de la Commission Nationale de la Radio-Télévision (CNR). Cependant, seule la Commission Nationale de la Télécommunication a pu être créée.

Or, de nombreuses sociétés privées avaient établi des stations de radio communautaires qui fonctionnaient sans licence et sans attribution de fréquences. Pour tenter de remettre de l'ordre, la Commission Nationale de la Télécommunication a publié un règlement sur « les critères et les procédures d'autorisation provisoire des opérations des services

⁹¹⁵ Voir note D. TRUCHET in CE. 5e et 3e sous-sect., 18 février 1994, Société Performance SA RFM et a, n°124805 à 124809, La Semaine Juridique [JCP], Ed. G, n. 44, 1994. II. 22327, p.372.

⁹¹⁶ Voir Paragraphe 1B de la 1ere Section du Premier Chapitre du Titre I de la Partie I.

communautaires (les radios communautaires) » B.E. 2552 du 23 juillet 2009 afin d'attribuer à ces radios des autorisations provisoires d'émission.⁹¹⁷

Par la suite, la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010) a remplacé la Commission Nationale de la Télécommunication par la CNRT, et celle-ci a publié un règlement sur « les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012) ». Selon ce règlement, seules trois catégories de personnes pouvaient demander une autorisation à la CNRT⁹¹⁸ : (1) celles qui avaient déjà obtenu la licence d'exercer provisoirement des services de radio communautaires ; (2) celles qui avaient déposé la demande de licence d'exercer provisoirement des services de radio communautaires avant le 30 avril 2012 mais ne l'avaient pas encore obtenue de la (Sous-) Commission de Radiodiffusion et de Télévision de la CNRT ; (3) celles qui avaient obtenu le droit d'essai de diffuser des émissions de radio communautaire⁹¹⁹ car ces personnes avaient déposé leur demande conformément à l'article 18 du règlement de 2009.⁹²⁰

De nombreux recours devant la juridiction administrative thaïlandaise ont porté sur ce règlement de 2012. Ces recours peuvent être partagés en deux grand groupes : 1) les recours portant sur l'application de l'article 7 qui précise la qualité des personnes pouvant être titulaires de l'autorisation d'essai d'entreprendre (les requérants se sont vu refuser d'autorisation d'essai d'entreprendre des services de radios car ils n'avaient pas la qualité requise par l'article 7⁹²¹) ; 2) les recours sur les standards requis pour émettre des services de radio hertziennes terrestres (les requérants avaient la qualité nécessaire pour obtenir l'autorisation selon l'article 7 du

⁹¹⁷ L'article 78 de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008) a prévu que la Commission Nationale de la Télécommunication a le pouvoir d'attribuer des autorisations provisoires d'un an maximum aux services de radio communautaire (TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558, p. 41-42).

⁹¹⁸ Voir Paragraphe 2 de la Section 2 du Chapitre 2 du titre 2 de la Première partie

⁹¹⁹ Les personnes en 3^{ème} catégorie sont des personnes dont la Commission n'a pas encore examiné sa demande. Cependant, ce règlement contient des dispositions transitoires (articles 18 au 20). Selon article 18, les radios qui ont entrepris les services avant l'application de ce règlement et qui souhaitent obtenir une autorisation doivent déposer une demande auprès de la Commission de Télécommunication. En attendant l'examen de son dossier, ces personnes sont considérées comme ayant « le droit à un essai entreprendre provisoires ». (C'est un essai entreprendre car ils n'ont pas encore l'autorisation en tant que titulaire tel sont les cas de catégories 1). Grâce à cet article, ils n'avaient donc pas besoin d'arrêter ses services en attendant l'examen de leurs dossiers de demande d'autorisation.

⁹²⁰ TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ la CNRT et la Commission de la Radio et de Télévision*, n° 803/2558.

⁹²¹ TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ CNRT (1), la (Sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision (2), le bureau de la CNRT (3), Le ministère de la défense (4)*, n° 802/2558 ; TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° 803/2558 ; TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558.

règlement, mais se sont vu opposer les nouveaux standards d'émission fixés par la CNRT, (comme par exemple le cas de la réduction des champs d'émission).⁹²²

1) Exemples de recours présentés par des requérants auxquels le CNRT n'a pas reconnu la qualité requise pour faire une demande d'autorisation d'essai d'entreprendre :

Dans une décision du 23 juillet 2015⁹²³, le Tribunal Administratif Central a considéré que l'article 7 du règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services radios B.E. 2555 (2012) du 12 septembre 2012 est légale et la CNRT a le pouvoir d'apprécier la qualité des personnes pouvant devenir titulaires de l'autorisation d'essai d'entreprendre.⁹²⁴ Le juge a considéré que ce pouvoir visait à assurer une transition avant d'établir la vraie procédure d'attribution prévue par la loi car il y avait de nombreuses radios qui exerçaient illégalement des services de radio. La détermination des personnes pouvant entreprendre provisoirement des services de radio avait pour but de gérer aux mieux les fréquences qui sont en nombre limité afin de pouvoir les utiliser efficacement et éviter les interférences.

Cependant, en 2022, la Cour Administrative Suprême a rendu la décision annule la décision du Tribunal Administratif Central et a rejeté le recours.⁹²⁵ Selon l'article 13 de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008) et le règlement du règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012), le candidat de l'autorisation doit être une personne morale alors que les requérants sont des personnes physiques. La Cour Administrative Suprême considère alors que les requérants n'ont pas d'intérêt à agir.

Ce règlement de 2012 est aussi l'objet d'autres décisions du juge administratif thaïlandais. Tel est donc le cas où la société LT online avait demandé à la CNRT et à sa (Sous-) Commission de Radiodiffusion et de Télévision de lui attribuer deux autorisations (pour émettre

⁹²² TA (TH) Udon Thani, 19 juillet 2017, *Siang Tham Phuea Prachachon*, n° 103/2560 ; TA (TH) Central, 15 septembre 2016, *la fondation Buddha Anek Prasong du Wat Sanghathan*, n° 1845/2559.

⁹²³ TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558

⁹²⁴ Le juge considère que la CNRT dispose du pouvoir réglementaire selon l'article 27 (3)(4)(5)(6)(9)(10)(11)(13)(17)(18) et (24) ainsi que l'article 37 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010).

⁹²⁵ CAS. 9 novembre 2022, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1049/2565.

sur deux fréquences différentes). Ces demandes ont été rejetées. Les recours gracieux de la société ont aussi été rejetés au motif qu'elle n'avait pas la qualité requise selon l'article 7 du règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012). LT Online a alors déposé devant le Tribunal Administratif Central deux recours portant sur les deux refus d'autorisations d'émettre sur les fréquences qu'elle souhaitait. Cependant, ces deux recours avaient le même fondement juridique. Le Tribunal administratif Central a rejeté les deux recours⁹²⁶ de la société LT Online, aux motifs que le règlement litigieux n'était pas contraire aux dispositions pertinentes de la Constitution (articles 30, 43⁹²⁷ et 47 alinéa 4⁹²⁸), ni aux lois régissant la radiodiffusion ; en outre le Tribunal Administratif Central a estimé que la CNRT avait légitimement agi dans le cadre du système provisoire des « autorisations d'essai d'entreprendre » en prenant en compte l'intérêt d'un début de remise en ordre du paysage radiophonique thaïlandais en attendant la reprise et la réaffectation par la CNRT de toutes les fréquences hertziennes, comme prévue par la loi.

Cependant, la Cour Administrative Suprême en a décidé autrement : elle a annulé les décisions du Tribunal Administratif au motif que l'article 7 du règlement de 2012 est illégal⁹²⁹. Elle a estimé que s'il faut appliquer cet article, seules les personnes qui ont les qualifications requises pour entreprendre les services communautaires pouvaient demander l'autorisation d'entreprendre les services publics et l'autorisation d'entreprendre des services à vocation commerciale. Cependant, ces personnes ne sont peut-être pas qualifiées selon la loi pour demander ces deux catégories de services⁹³⁰. En outre cet article 7 nuirait aux intérêts des

⁹²⁶ TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ CNRT (1), la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2), le bureau de la CNRT (3), Le ministère de la défense (4)*, n° 802/2558 (La Cour Administrative Suprême a rendu la décision en 2021 : CAS. 25 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 49/2564) ; TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° 803/2558 (La Cour Administrative Suprême a rendu la décision en 2021 : CAS. 11 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 1/2564).

⁹²⁷ Le juge considère que l'article 7 du règlement litigieux de la CNRT ne présente pas d'erreur d'appréciation ni de caractère inégalitaire ou obstacle au droit et à la liberté d'entreprendre qui seraient contraires aux articles 30 et 43 de la Constitution de 2007.

⁹²⁸ Le juge a pris en compte le grand nombre de stations de radio alors existantes (7012). Il a donc estimé que le fait que le requérant ne puisse pas obtenir le droit d'essai d'entreprendre son service de radio conformément aux conditions et aux procédures du règlement litigieux, n'aurait pas pour effet de faire obstacle à la liberté du public de recevoir des informations diverses conformément à l'article 47 alinéa 4 de la Constitution de 2007, car le public pouvait toujours recevoir des informations variées émises par les nombreuses autres radios.

⁹²⁹ CAS. 11 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 1/2564) ; CAS. 25 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 49/2564).

⁹³⁰ Selon les conditions déterminées par l'article 11 et l'article 13 de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008).

personnes qualifiées pour demander ces autorisations. Enfin, même si ce règlement permettait temporairement de gérer aux mieux les fréquences pour pouvoir les utiliser efficacement et éviter les interférences, il s'agissait tout de même de l'utilisation des fréquences nécessaire pour la communication : il fallait donc respecter les qualifications exigées par la loi. De plus, la CNRT pouvait procéder autrement. Par exemple, comparer les qualifications de chaque candidat à celles des utilisateurs des mêmes bandes. La Cour Administrative d'appel a donc annulé les décisions de la CNRT rejetant les demandes de la Société LT online⁹³¹ et a annulé l'article 7 du règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012)⁹³².

En Thaïlande, ce n'est qu'en 2022 que les fréquences pour les services de radio ont pu être attribuées par la procédure de mise aux enchères. En effet, le 21 février la CNRT a organisé la mise aux enchères de fréquences Radio FM pour les services à vocation commerciale. Elle a pour cela appliqué ses nouveaux règlements : celui du 15 Novembre 2021 relatif aux critères et procédures d'octroi d'autorisation d'utiliser des fréquences pour les services de radiodiffusion⁹³³, et celui du 14 Décembre 2021 relatif s aux critères, procédures et conditions de mise en enchères de fréquences de la bande FM pour les services de radio à vocation commerciale⁹³⁴.

2) Exemple de recours portant sur les nouveaux standards d'émission fixés par la CNRT pour les services de radio hertzienne terrestre :

Dans l'affaire objet de la décision du Tribunal Administratif d'Udon Thani du 19 juillet 2017, « *Siang Tham Phuea Prachachon* »⁹³⁵, le requérant était la Fondation « *Siang Tham Phuea Prachachon* », ayant son siège à Wat Baan Taad, dans la province d'Udon Thani. La

⁹³¹ CAS. 11 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision* (2), n° Ap. 1/2564 ; CAS. 25 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision* (2), n° Ap. 49/2564.

⁹³² CAS. 7 septembre 2021, *Boondee Radio et autres c/ CNRT et autres*, n° Ap. 773/2564.

⁹³³ J.O. 30 Novembre 2021

⁹³⁴ J.O. 20 Décembre 2021

⁹³⁵ TA (TH) Udon Thani, 19 juillet 2017, *Siang Tham Phuea Prachachon*, n° 103/2560 ; L'objet du recours et la motivation de la décision sont les mêmes dans la décision du Tribunal Administratif Central du 15 septembre 2016, *Fondation Buddha Anek Prasong du Wat Sanghathan* (TA (TH) Central, 15 septembre 2016, *la fondation Buddha Anek Prasong du Wat Sanghathan*, n° 1845/2559).

station radio de cette fondation émettait dans la fréquence 103.25 mhz, avec une puissance de 10,000 watts. L'antenne avait 120 mètres de haut et sa portée atteignait 100 kilomètres.

Cependant, dans l'annexe « Ngor » de son règlement du 12 septembre 2012 la CNRT avait limité à 500 watts à puissance d'émission et à 60 mètres la hauteur de l'antenne, ce qui abaissait à 20 kilomètres le rayon de la diffusion.

La fondation avait obtenu provisoirement le droit d'émettre au titre du règlement sur « les critères et les procédures d'autorisation provisoire des opérations des services communautaires (les radios communautaires) » B.E. 2552 du 23 juillet 2009. La requérante avait donc aussi la qualité pour obtenir l'autorisation d'essai d'entreprendre des services de radio selon l'article 7 du règlement sur « les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012) ». Cependant la requérante soutenait que l'annexe « Ngor » du nouveau règlement était illégale car elle diminuait le champ d'émission de sa station radio. Elle soutenait aussi que cette mesure était inéquitable et elle contraignait les opérateurs à des nouvelles démarches. Après avoir examiné les faits, le juge a considéré que le règlement de 2012 avait pour but de préparer le passage à la procédure d'attribution des autorisations selon la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E.2551 (2008). De plus, le juge a relevé que l'article 27 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 précisait que la CNRT détient le pouvoir de déterminer les caractéristiques des services de radiodiffusion et celui d'autoriser et réguler l'utilisation des fréquences, et que l'article 37 de la même loi accordait aussi à la CNRT le pouvoir de fixer les critères pour une utilisation efficace des fréquences et pour éviter les interférences.

Le juge a donc considéré que la CNRT, pour accorder les autorisations d'essai précitées, pouvait donc fixer des standards appropriés tels que la puissance d'émission, la hauteur de l'antenne, le rayon de diffusion. Le juge a en outre souligné que ce règlement avait aussi pour but d'éviter les interférences avec d'autres fréquences radio. En conséquence, le tribunal Administratif a décidé que l'annexe « Ngor » du règlement de 2012 était bien légale et a rejeté le recours de la requérante. En 2021, la Cour Administrative Suprême a confirmé cette décision⁹³⁶.

⁹³⁶ CAS. 17 June 2021, *Siang Tham Phuea Prachachon*, n° Ap. 83/2564

Ainsi, en Thaïlande, la CNRT peut utiliser plus de dispositions légales pour fonder ses décisions. Le juge thaïlandais reconnaît donc plus facilement que le juge français le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation. À travers les décisions précitées de la juridiction administrative il apparaît que le juge administratif reconnaît à la CNRT un pouvoir réglementaire dans la gestion des fréquences car elle est l'organe qui doit les gérer. Il est donc dans son pouvoir de veiller à ce que les fréquences soient correctement utilisées et sécurisées, notamment pour éviter des interférences avec les fréquences utilisées dans l'aviation.

En France, l'arrêt du Conseil d'Etat n°124805 du 18 février 1994⁹³⁷ pourrait clairement illustrer le strict contrôle du juge administratif sur le pouvoir réglementaire limité du CSA dans la gestion des fréquences. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat était saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision du CSA, au motif que celui-ci avait illégalement utilisé son pouvoir réglementaire en fixant les conditions requises pour faire acte de candidature à l'attribution d'un service de radiodiffusion. Le juge a considéré que l'illégalité due à un vice d'incompétence était présente dans le cas d'un appel aux candidatures du 9 février 1990, qui répartissait les services de radiodiffusion en cinq catégories : le CSA avait fixé une condition selon laquelle les candidatures aux services commerciaux nationaux thématiques, aux services commerciaux nationaux généralistes et celles associant des fournisseurs de programmes à un service local « *ne peuvent être retenues dans ces catégories qu'à la condition que ces services ne soient pas financés par des ressources publicitaires locales, alors que les services non-commerciaux et les services commerciaux locaux ou régionaux indépendants demeurent libres de faire appel à ces ressources publicitaires* ».

En effet, l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 proclame que « *pour la zone géographique et les catégories de services qu'il a préalablement déterminées, le Conseil publie un appel aux candidatures* ». Or, selon ses dispositions, le CSA a seulement le pouvoir réglementaire d'« *énumérer les catégories de services faisant l'objet de l'appel aux candidatures et fixer les éléments permettant de définir chacune de ces catégories* ».

D'après le juge « *ni ces dispositions, ni aucun autre texte législatif ne donnent compétence au Conseil supérieur de l'audiovisuel pour édicter une règle qui a pour objet, non*

⁹³⁷ CE, 5e et 3e sous-sect., 18 février 1994, n°124805 à 124809, *Société Performance SA RFM et a*, La Semaine Juridique [JCP], Ed. G, n. 44, 1994. II. 22327, p.372 note D. TRUCHET ; J-P. BROUANT, « *L'usage des fréquences de communication audiovisuelle et la domanialité publique* », AJDA 1997, p.115 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, « *Autorités de régulation (Contentieux des)* », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 77 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p. 144.

de définir les caractéristiques des catégories de services, mais d'assurer une répartition des ressources publicitaires entre les opérateurs locaux et les opérateurs nationaux ».

Le Conseil d'Etat a donc annulé la décision du CSA.

Cette décision du Conseil d'Etat est à rapprocher de l'exigence du Conseil Constitutionnel concernant la limite du pouvoir réglementaire du CSA⁹³⁸ qui considère que le CSA a seulement le pouvoir limité de fixer des règles afin de permettre la mise en œuvre d'une loi.⁹³⁹

Comme nous l'avons vu, le juge administratif thaïlandais reconnaît plus facilement que le juge français la compétence réglementaire de l'autorité de régulation dans la gestion des fréquences. Cependant, cela ne signifie pas que la compétence réglementaire de la CNRT en ce domaine ne puisse être encadrée par le juge administratif. Par exemple, le contrôle du juge administratif thaïlandais sur le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation est plus strict lorsque cela concerne le paiement des frais pesant sur les opérateurs, dès lors que les autorisations d'émettre ne sont pas délivrées gratuitement, contrairement à la règle française.

Dans l'affaire objet de la décision précitée n°1752/2558⁹⁴⁰ du 23 juillet 2015, le juge devait aussi examiner la légalité de l'article 8 alinéa 5 du règlement de 2012 obligeant les demandeurs de l'autorisation d'essai d'entreprendre à payer des frais d'examen de leur dossier.

Le juge a considéré que l'article 42 alinéa un de la loi BE 2553 (2010) attribuait à la CNRT le pouvoir de fixer les frais de l'autorisation. Pour le juge, cet article distingue d'une part les frais à payer pour l'utilisation des fréquences et d'autre part les frais à payer pour l'autorisation d'exploitation des services, lesquels doivent être réglés tout de suite après l'obtention de l'autorisation, puis annuellement avec un taux approprié à la catégorie de l'autorisation.

⁹³⁸ D. TRUCHET, *in* CE. 5e et 3e sous-sect., 18 février 1994, n°124805 à 124809, *Société Performance SA RFM et a*, La Semaine Juridique [JCP], Ed. G, n. 44, 1994. II. 22327, p.372

⁹³⁹ Voir Paragraphe 1 de la Section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la 1^{ère} Partie ; Exemple CC. 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, *La Cinq. Rec.*, p.329 ; *AJDA*, 1991, p.214, Com. B. STIRN ; *RFDA*, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; *D*, 1991, p.374, note P. Huet ; cité dans S. REGOURD, *op.cit.* ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 20.

⁹⁴⁰ TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558

Le juge a considéré que la personne qui obtient l'autorisation provisoire d'essai d'entreprendre doit avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs que celle qui obtient les (véritables) autorisations.

Ainsi, seule la personne qui obtient l'autorisation d'essai d'entreprendre a le devoir de payer des frais. Le juge a donc considéré que l'article 8 alinéa 5 du règlement de 2012 obligeant tous les demandeurs d'autorisation d'essai d'entreprendre à payer des frais de demande est contraire au principe de proportionnalité dans l'application de l'article 42 alinéa un de la loi BE. 2553 (2010) précité car il crée des charges excédant la nécessité. Cet article 8 alinéa cinq a donc été considéré comme illégal et annulé par le juge.

Cependant en 2022, la Cour Administrative Suprême a annulé la décision du Tribunal Administratif Central et a rejeté le recours au motif que les requérants sont des personnes physiques et ne peuvent donc pas avoir intérêt à agir contre le règlement sur les critères des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radios B.E. 2555 (2012).⁹⁴¹

B : Le cas particulier du contrôle du juge sur la numérotation des chaînes de radio et de télévision

Bien qu'en France l'usage du pouvoir réglementaire soit très strictement encadré, le juge administratif français a tout de même reconnu la compétence du CSA pour l'utiliser dans le cas de la numérotation des chaînes de télévision. En Thaïlande, le juge du tribunal administratif a annulé un règlement de la CNRT sur la numérotation des chaînes de télévision pour les distributeurs des chaînes satellitaires et câblées. Le contentieux de la numérotation des chaînes de télévision mérite donc une étude plus détaillée.

a) Le cas de la télévision hertzienne

Dans l'affaire objet de la décision du Conseil d'Etat « *Association Bocal et autres* »⁹⁴², le CSA avait redéfini la numérotation des chaînes de télévision numériques utilisant des

⁹⁴¹ CAS. 9 novembre 2022, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1049/2565.

⁹⁴² CE. 11 avril 2014, n° 362916, *Association Bocal et autres* ; AJDA 2014 p.1747 ; D. TRUCHET, « Communication audiovisuelle. Régulation et secteur public », Jurisclasseur, Fasc. 273-10, 2015 paragraphe 78 ;

fréquences hertziennes. Cela affectait les intérêts de chaînes de télévision locales qui avaient obtenu leur autorisation avant cette redéfinition de la numérotation. Leurs titulaires avaient donc exercé un recours contre le règlement du CSA modifiant la numérotation. Le juge a reconnu la compétence du CSA pour fixer les règles de la numérotation logique des chaînes utilisant des ressources radioélectriques et pour les modifier, car il a considéré que selon les dispositions de la loi du 30 septembre 1986, notamment son article 30-1, le CSA est compétent pour autoriser l'usage des ressources radioélectriques pour la diffusion des services de télévision. Cela impliquait que le CSA est compétent pour organiser la diffusion de ces services. De plus, la légalité interne de son règlement a aussi été reconnue par le juge car celui-ci a considéré que celui-ci avait un « *objectif de bonne gestion du domaine public hertzien et de prise en compte de l'intérêt du public* » et qu'il respectait les droits acquis des opérateurs « *dans la mesure où les nouvelles modalités ne remettent pas en cause l'existence même des autorisations délivrées ni les conditions essentielles de leur mise en œuvre* ».

Cette décision élargissait donc le pouvoir du CSA à la numérotation des chaînes de télévision hertzienne terrestre. Cet élargissement a ensuite été confirmé par l'article 18 de loi du 14 novembre 2016 qui proclamait que le CSA doit veiller au respect de la numérotation logique.⁹⁴³

Ainsi, en matière de numérotation logique des chaînes de télévision hertzienne terrestre. Le CSA dispose bien d'un pouvoir réglementaire.

En Thaïlande, la dernière numérotation des chaînes de télévision numérique hertzienne terrestre a été faite en 2014 par la procédure du tirage au sort.⁹⁴⁴ Depuis, il n'y a pas eu de modification de la numérotation et donc pas encore de nouveaux contentieux et jugements sur ce sujet.

b) Le cas des distributeurs de chaînes TV satellitaires et câblées

T. PEZ, « *Le règlement des différends et la fonction de régulation* », RFDA, 2017 p.643 ; T. PEZ, « *Les attributions des autorités de régulation économique* », RFDA, 2017, n° 1, p. 42-56

⁹⁴³ T. PEZ, « *Les attributions des autorités de régulation économique* », *Ibid.*

⁹⁴⁴ Site Journal « Post Today », « *Tirage au sort des chaînes numériques* », publié le 24 janvier 2014, <https://www.posttoday.com/economy/news/273371>, consulté 10 août 2019

À la différence de ce qui concerne la télévision hertzienne terrestre, la France et la Thaïlande ont toutes les deux déjà connu des contentieux sur la numérotation des chaînes effectuée par les distributeurs de chaînes TV satellitaires et câblées.

Contrairement à la France, la Thaïlande n'a pas de dispositions législatives spécifiques sur ce sujet.

Le 23 septembre 2015, la CNRT a publié un règlement sur la numérotation des chaînes de télévision B.E. 2558 (2015). L'article 4 de ce règlement prévoit que toutes les personnes ayant une autorisation de distributeur de services de télévision n'utilisant pas de fréquences hertziennes terrestres doivent inclure dans leurs offres les 36 chaînes de télévision déjà diffusées en clair par ce mode et les classer suivant la numérotation de 1 à 36 qui leur a déjà été attribuée par la CNRT. Cela avait pour but d'éviter la confusion du public quand il souhaite regarder les chaînes TNT diffusées différents modes, que ce soit par télévision numérique hertzienne terrestre, par satellite, ou par câble. Les distributeurs peuvent ensuite choisir eux-mêmes les numéros des chaînes de télévision n'utilisant pas de fréquences hertziennes terrestres parmi ceux allant de 37 à 60.

La compagnie True Vision Group, une compagnie satellitaire, et les groupes des distributeurs câblés ont fait un recours contre ce règlement de 2015.⁹⁴⁵

Dans sa décision⁹⁴⁶, le tribunal administratif central a considéré que ce règlement déterminait les critères et la procédure comme prévu dans l'article 27 alinéa un, lequel attribue à la CNRT le pouvoir réglementaire. Le juge a donc estimé que la CNRT disposait bien du pouvoir de faire ce règlement concernant la numérotation des chaînes de télévision.

Cependant, après avoir examiné la légalité interne de ce règlement, le Tribunal Administratif a relevé que ce règlement obligerait les distributeurs à classer les chaînes de télévision en clair dans les 36 premières chaînes, ce qui diminuerait alors le nombre de chaînes qu'ils pourraient utiliser pour transmettre leurs propres services à leurs clients. (Par exemple, si le distributeur disposait de 60 chaînes au total, il ne lui en resterait que 24 pour ses propres programmes). En outre, a observé le juge, les clients payent le service pour accéder à d'autres

⁹⁴⁵ Le Tribunal Administratif Central a tout d'abord rendu une ordonnance suivant la procédure d'urgence : dans l'ordonnance du TA (TH) Central. Ord. 2 décembre 2015, *True Vision Group*, n°2020/2558.

⁹⁴⁶ TA (TH) Central. 16 mai 2019, *True Vision Cable*, n° 531/2562 ; voir aussi CAS. 30 novembre 2020, *True Vision Group*, n° Ap. 66/2563.

programmes que ceux des chaînes de télévision en clair, tels que des programmes étrangers de divertissement, de sport, d'information et de documentaires.

Le Tribunal Administratif avait donc annulé le règlement sur la numérotation des chaînes de télévision B.E. 2558 du 23 septembre 2015.

Cependant, la Cour Administrative Suprême a annulé la décision du Tribunal Administratif et rejeté le recours du requérant⁹⁴⁷, en considérant que :

- ce règlement de 2015 permettrait au public d'éviter les confusions et de regarder facilement les chaînes nationales gratuites.
- les clients des distributeurs satellitaires ou câblés ne cherchent pas tous à regarder de nombreux programmes et chaînes. Certains souhaitent obtenir des images de qualité dans certains endroits où les chaînes de télévision hertziennes terrestre sont difficiles à capter par antennes
- le classement des différentes chaînes de télévision peut se faire en une seule fois, et n'impose donc pas au requérant une obligation excessive.
- l'obligation pour le requérant de mettre en premier les 36 chaînes de télévision diffusées en clair ne diminue pas le nombre de chaînes qu'il peut utiliser pour transmettre ses propres services à ses clients.

Contrairement à la Thaïlande, en France, l'alinéa 2 de l'article 34-4 de la loi du 30 septembre 1986, modifié par la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 fixe le principe du respect de la numérotation des services de télévision hertzienne terrestre dans l'offre de programmes des distributeurs satellitaires ou câblés.

Certes, la décision du Conseil d'Etat dans l'affaire *Société Canal+ distribution*⁹⁴⁸, ne concernait pas directement le contrôle du juge dans l'utilisation du pouvoir réglementaire du CSA car il s'agissait d'un contentieux qui concernait son pouvoir de règlement des différends. Cependant, elle permet de voir quel est le principe applicable en droit français sur la

⁹⁴⁷ CAS. 15 février 2023, *True Vision Cable*, n° Ap. 53/2566 ; voir aussi CAS. 30 novembre 2020, *True Vision Group*, n° Ap. 66/2563.

⁹⁴⁸ CE. 9 juillet 2010, *Société Canal+ distribution*, n° 335336 ; AJDA 2010, p. 1924, chron. D. BOTTEGHI, A. LALLET ; Gazette du Palais, n°224, 12 août 2010, p. 31, P. GRAVELEAU ; cité dans T. PEZ, « *Le règlement des différends et la fonction de régulation* », RFDA, 2017 p.643.

numérotation des services de télévision hertzienne terrestre dans l'offre de programmes des distributeurs, et quelle est la position du juge administratif français.

À l'époque, dans l'offre Canalsat de la société Canal + Distribution, les chaînes de télévision historiques diffusées auparavant en mode analogique sont classées avec les numéros logiques de 1 à 7 fixés par le CSA mais la numérotation des nouvelles chaînes numériques « *ne reprend pas la séquence des numéros logiques de 8 à 18 définie dans les mêmes conditions* ».

En effet dans l'offre Canalsat, les chaînes 8 à 18 selon la numérotation prescrite par le CSA pour les services TNT sont reprises d'une part, en fonction de l'ensemble thématique auquel chacune appartient, et d'autre part, dans le bloc TNT où les chaînes nationales diffusées en clair se voient attribuer chacune son numéro logique augmenté de trois centaines. L'offre Canalsat peut être résumée de la façon suivante : Les chaînes 1 à 7 en TNT se retrouvent sur les chaînes 1 à 7 et sur les chaînes 301 à 307, et les chaînes 9 à 18 en TNT se retrouvent dispersées en fonction de l'ensemble thématique auquel chacune appartient dans le plan de service, et sur les chaînes 308 -318.

Or, la chaîne NRJ 12 dont le numéro TNT est 12 et la chaîne BFM TV dont le numéro TNT est 15 ont souhaité conserver ces numéros sur l'offre Canalsat et ont saisi le CSA pour régler ce différend⁹⁴⁹ en réclamant que Canal + Distribution reprenne ces numéros TNT dans l'offre de Canalsat.

Par deux décisions du 17 décembre 2009 le CSA a demandé à la société Canal + Distribution « *d'attribuer, dans le plan de services de l'offre Canalsat, leur numéro logique aux deux chaînes en cause, sauf à justifier d'un critère de numérotation conforme aux dispositions législatives qui permettrait un autre positionnement, le plan ne devant en outre comporter aucune discrimination, pour les numéros 1 à 18, entre les chaînes nationales diffusées sur la télévision numérique terrestre selon qu'elles étaient ou non diffusées auparavant en mode analogique* ». Le fondement de ces décisions était l'interdiction de discrimination entre les chaînes historiques et les nouvelles chaînes.

La société Canal + Distribution a formé un recours de plein contentieux contre ces deux décisions du CSA, en se fondant sur l'article 42-8 de la loi du 30 septembre 1986.

Concernant des chaînes nationales diffusées en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, selon l'article 34-4 et l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986,

⁹⁴⁹ En application de l'article 17-1 de la loi du 30 septembre 1986

le Conseil d'Etat a considéré que ces dispositions prévoient deux possibilités pour les distributeurs: (1) soit d'attribuer à l'ensemble de leurs chaînes le numéro logique défini par le CSA ; (2) soit d'en assurer la reprise sur leur plan de services, dans l'ordre de la numérotation logique, en commençant à partir d'un nombre entier suivant immédiatement un multiple de cent, tout en conservant la faculté de les reprendre à d'autres emplacements de leur plan de services, déterminés en fonction de l'ensemble thématique auquel chacune appartient. Le Conseil d'Etat considère alors que si un distributeur optait pour la seconde possibilité, il pourrait choisir, pour certaines de ses chaînes un numéro identique à leur numéro logique dans la partie de son plan de services organisée par thématiques, et pour d'autres chaînes, un numéro différent.

Ainsi, comme la société Canal + Distribution avait déjà inscrit dans son offre Canalsat les numéros des chaînes TNT augmentés de trois centaines, *« la circonstance que les chaînes dites historiques soient également reprises dans ce même plan de services à l'emplacement correspondant à leur numéro logique n'impose pas par elle-même au distributeur d'attribuer aux chaînes NRJ 12 et BFM TV leur numéro logique »*.

La Cour a considéré aussi que le distributeur avait seulement l'obligation *« de définir les thématiques de son plan de services, leur ordonnancement et celui des chaînes appartenant à une même thématique selon des critères équitables, transparents, homogènes et non discriminatoires, le cas échéant en se conformant aux recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives au respect de ces dispositions »*. Ainsi, *« la circonstance que par l'effet de l'organisation par thématiques, certaines seulement se voient attribuer un numéro identique à leur numéro logique ne caractérise pas davantage, par elle-même, une discrimination prohibée par les dispositions de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 »*.

Pour conclure, le Conseil d'Etat a considéré que le CSA avait commis une erreur de droit, *« en déduisant des dispositions législatives précitées que la Société Canal+ Distribution devait soit attribuer leur numéro logique aux chaînes concernées par le différend, soit attribuer également aux chaînes dites historiques un numéro autre que leur numéro logique »*.

Ainsi, ce qui peut être déduit de cette affaire est qu'en droit français, conformément à la disposition de l'article 34-4 de la loi du 30 septembre 1986, les distributeurs de chaînes satellites et câblées n'ont pas l'obligation de garder l'ordre de numérotation des chaînes de télévision hertziennes terrestres.

En somme, en France, le CSA n'a pas à prescrire aux distributeurs comment ils doivent numéroter dans leur offre les chaînes TNT de télévision puisque la loi a déjà tranché cette

question. En revanche, en Thaïlande, le juge doit se prononcer sur la légalité de l'exercice par la CNRT de son pouvoir réglementaire en ce domaine.

Paragraphe 2 : le contrôle du juge sur le pouvoir d'autorisation

En France et en Thaïlande, le CSA, devenu ensuite l'ARCOM, et la CNRT sont les autorités qui détiennent le pouvoir d'autoriser l'utilisation des fréquences hertziennes et l'exploitation des services de médias audiovisuels. Cependant, dans ces deux pays, les différences de systèmes juridiques d'attribution des fréquences font que les juges administratifs français et thaïlandais doivent exercer différemment leur contrôle sur ce type de décisions de l'autorité de régulation. Leur contrôle sur l'attribution de l'autorisation sera étudié en premier (A), et leur contrôle sur l'abrogation de l'autorisation sera traité ensuite (B).

A : Le contrôle du juge sur l'attribution de l'autorisation

Le rôle des juges administratifs français et thaïlandais est différent car le premier devra contrôler la légalité d'une procédure d'appel à candidatures et la conformité aux principes du choix final par le CSA, tandis que le second devra contrôler la légalité d'une mise aux enchères et d'autres procédures déterminées par la CNRT.

En France, le juge administratif a rendu de nombreuses décisions sur le pouvoir d'autoriser des services audiovisuels utilisant des fréquences hertziennes. Elles concernent surtout des cas où un service de radio se voit refuser l'autorisation demandée alors que le CSA l'attribue à un autre candidat. Les décisions du juge français portent principalement sur la légalité de la procédure de l'appel à candidatures, et aussi sur la pertinence de la décision du CSA.

Par exemple, dans l'affaire objet de la décision du Conseil d'État du 30 décembre 2011 *Société Vortex*⁹⁵⁰, cette requérante avait demandé l'annulation des décisions du CSA rejetant sa candidature dans plusieurs zones pour des services de radio en catégorie D dénommés Skyrock.

⁹⁵⁰ Exemple : CE. 30 décembre 2011, *Société Vortex*, n° 321417 ; D. GILTARD, « La régulation des radios privées », AJDA, 2015, p.1034 ; F. LOMBART, « Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel », JCI. Communication, 2016, paragraphe 213.

Le CSA avait justifié ses choix dans l'attribution des autorisations en invoquant son respect de la nécessaire diversification des opérateurs au vu de critères tels que la population couverte par le service ou le nombre de services de radio déjà présents dans la zone. Le Conseil D'Etat a considéré que les choix du CSA n'avaient pas méconnu cet impératif de diversification des opérateurs, et a rejeté la requête de la *Société Vortex*.⁹⁵¹

En Thaïlande, pour les services privés à vocation commerciale, la procédure prévue est la mise aux enchères⁹⁵², et l'autorisation va donc au plus offrant. La CNRT doit seulement s'assurer que la procédure s'est légalement déroulée. Elle ne dispose pas comme le CSA d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix de l'attributaire de l'autorisation.

Pour les services de télévision hertzienne terrestre en mode numérique, comme à ce jour il n'y a pas eu de contentieux sur la légalité des mises aux enchères des autorisations, il n'y a donc pas encore eu de décision du juge administratif thaïlandais concernant cette procédure.

Pour les services de radio, depuis la fin du monopole public en Thaïlande, les décisions sur l'attribution des autorisations concernent seulement les contentieux sur les refus. Cependant, il s'agit de refus motivés par l'application du règlement de la CNRT sur les autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012).

Un exemple intéressant est l'affaire qui a fait l'objet de la décision du Tribunal Administratif d'Ubon Ratchathani du 24 février 2016⁹⁵³. Le juge a relevé que le requérant n'avait pas déposé de demande de renouvellement de son autorisation d'essai d'entreprendre un service de radio du type commercial avant l'expiration de celle-ci ni n'avait déposé dans le délai prescrit (7 jours avant cette fin) une demande motivée de prolongation de la durée de son autorisation. Le juge a donc considéré que le requérant n'avait pas respecté le règlement relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012) ni le règlement relatif aux critères de la régulation des essais pour entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2556 (2013).

⁹⁵¹ Voir aussi CE. 19 octobre 2011, *SAS Rire et Chansons*, n° 335988 Lebon.

⁹⁵² La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n.3 de 2019 a modifié l'article 42 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010). Dans les deux cas suivants, l'attribution de l'autorisation pour utiliser les spectres des fréquences peut être procéder par d'autre moyen que la mise aux enchères : (1) les spectres de fréquences sont suffisants pour l'utilisation ; (2) les spectres de fréquences que l'annonce NBTC doivent être utilisés pour les activités de service public, la sécurité de l'État ou d'autres services à but non lucrative.

⁹⁵³ TA (TH) Ubon Ratchathani, 24 février 2016, *la SCS Somprasong Siriduangnetr c/ CNRT*, n° 25/2559.

Les faits pris en compte par le juge étaient les suivants : le 17 février 2014, la (Sous-) Commission de Radiodiffusion et de Télévision avait publié une délibération 6/2557 proclamant que dans le cas où l'autorisation d'essai d'entreprendre un service de radio avait pris fin entre le 9 novembre 2013 et le 7 janvier 2014 sans que les entreprises de radio concernées aient déposé de demande de renouvellement ou de prolongation, elles devaient cesser leurs émissions à la date de fin de l'autorisation. Cette partie de la délibération était bien légale. Cependant, la CNRT avait aussi publié le 17 février 2014 une délibération par laquelle elle ouvrait aux entreprises de radio dont l'autorisation avait pris fin entre le 9 novembre 2013 et le 7 janvier 2014 et qui n'avaient pas demandé son renouvellement ou une prolongation (le requérant en faisait partie), la possibilité de déposer une nouvelle demande d'autorisation d'essai d'entreprendre un service de radio, cela dans un délai de 90 jours à compter du jour de cette délibération, c'est-à-dire à partir du 17 février 2014. Cette délibération avait été diffusée par le site internet officiel de la CNRT.

Le requérant avait exercé un recours gracieux concernant la délibération lui ordonnant de cesser les émissions de sa radio à la date de la fin de son autorisation, c'est à dire le 18 juin 2014 : pour justifier son absence de demande de renouvellement, il invoquait le manque de diffusion suffisante des informations par la CNRT, et l'instabilité politique qui régnait alors en Thaïlande. Le tribunal a considéré que cette motivation était irrecevable, car la durée de l'autorisation était bien mentionnée dans les conditions annexées à celle-ci, et en outre la demande de renouvellement pouvait être faite aussi par lettre recommandée. Le rejet du recours gracieux par la CNRT dans sa délibération 48/2557 du 3 novembre 2557 était donc légal.

Cette affaire ne présente pas de complexité mais elle montre tout de même qu'en Thaïlande les contentieux relatifs à la radiodiffusion ne portent pas sur l'attribution des fréquences, mais concernent l'autorisation d'essai d'entreprendre des services de radio : les contentieux sur l'autorisation d'utilisation des fréquences radio sonore restent donc centrés sur l'application du règlement relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012) et du règlement relatif aux conditions de la régulation des essais d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2556 (2013).

Dans l'affaire objet de la décision du tribunal administratif de Chiangmai du 18 juillet 2013⁹⁵⁴, le requérant avait présenté le 14 février 2013 un recours exposant les faits suivants : il

⁹⁵⁴ TA (TH) Chiangmai, 18 juillet 2013, *S.K. Radio Media Group c/ CNRT et Surintendant de la Station de police Maefag*, n°320/2556

avait déposé le 30 juin 2011 une demande d'autorisation provisoire d'entreprendre un service de radiodiffusion local. Le 14 juillet suivant, la CNRT lui avait envoyé une lettre lui demandant des documents supplémentaires, que le requérant lui avait bien envoyés. Or, ensuite la CNRT avait publié son règlement relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012) lequel précisait que les services de radiodiffusion qui avaient déjà déposé leur demande d'autorisation devaient déposer une nouvelle demande suivant les conditions requises par ce nouveau règlement. Le requérant avait bien adressé une nouvelle demande d'essai d'entreprendre à la CNRT, mais la police et les officiers de la CNRT de Chiangmai avaient confisqué l'émetteur, le récepteur, et d'autres équipements du requérant. Celui-ci avait alors demandé au tribunal administratif d'enjoindre à la CNRT de lui attribuer une autorisation d'essai d'entreprendre un service de radiodiffusion. La CNRT a indiqué au tribunal qu'elle avait attribué cette autorisation le 17 avril 2013. Ainsi, il n'y avait plus cause à litige, le recours a donc été rayé du rôle.

Dans une autre affaire⁹⁵⁵, le requérant était la directrice de la station de radio Tanunchai Radio. Le 4 août 2010, elle avait demandé à la Commission Nationale de Télécommunication (autorité alors compétente) l'autorisation d'entreprendre une station de radio locale, et depuis lui avait envoyé trois autres lettres demandant la suite réservée à sa demande, sans obtenir de réponse. Finalement, le 9 septembre 2011, le requérant avait reçu une lettre du secrétaire général de la CNRT (qui entre-temps avait remplacé la Commission Nationale des Télécommunications) le priant d'envoyer des documents supplémentaires dans un délai de 15 jours suivant réception de la lettre. Le requérant relevait que la CNRT avait déjà pris plus d'un an pour examiner sa demande et n'avait pas encore terminé de le faire. Il avait donc engagé un recours devant le tribunal administratif pour le prier d'enjoindre la CNRT d'examiner plus rapidement sa demande d'autorisation.

D'après la Cour Administrative Suprême, le requérant n'avait pas exprimé son désaccord quand la CNRT lui avait demandé d'envoyer des documents supplémentaires et n'avait pas non plus envoyé à la CNRT les documents demandés. Il avait finalement déposé ces documents supplémentaires le 19 septembre 2011, mais après avoir engagé son recours devant le tribunal administratif. Le juge a donc considéré qu'à la date du recours, le requérant n'avait pas encore transmis à la CNRT tous les documents nécessaires à une demande d'autorisation provisoire. Il ne pouvait donc être considéré que la CNRT devait examiner la demande, ni

⁹⁵⁵ CAS. 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n° 255/2555

qu'elle avait retardé son examen. Il n'y avait donc pas de litige⁹⁵⁶. En outre, le requérant n'était pas une personne qui subissait ou subirait inévitablement un préjudice ou un dommage causé par un acte ou une négligence de la CNRT. Il n'avait donc pas de qualité à agir.⁹⁵⁷ Sa requête était donc irrecevable.

En ce qui concerne les arrestations et les confiscations d'équipements le 14 septembre 2011, (juste quelques jours après que le requérant ait reçu la lettre du 9 septembre 2011 de la CNRT lui demandant d'envoyer des documents supplémentaires), le juge a considéré qu'il s'agissait de procédures pénales relevant de la juridiction judiciaire. Le litige ne relevait donc pas d'un contentieux administratif. Le recours sur ce point était donc également irrecevable devant la juridiction administrative.

B : Le contrôle sur l'abrogation de l'autorisation.

Les contentieux se produisent dans le cas où les opérateurs ne veulent plus ou ne peuvent plus assurer les services pour lesquels ils ont reçu une autorisation. Or, du fait des différences des procédures d'autorisation en France et en Thaïlande, l'abrogation des autorisations pose des problèmes différents dans chacun des deux pays.

En France, comme les opérateurs de services de médias audiovisuels obtiennent gratuitement l'autorisation d'utiliser des fréquences, lorsqu'ils doivent arrêter d'assurer les services, le CSA, devenu plus tard ARCOM, peut abroger leur autorisation. Les fréquences qu'ils utilisaient pourront ensuite être réattribuées par le CSA à d'autres opérateurs. Certes, les opérateurs doivent signer une convention avec le CSA après l'obtention de l'autorisation, mais le Conseil d'Etat estime que « *la signature d'une telle convention n'a pas pour effet de placer le titulaire de l'autorisation dans une situation contractuelle* »⁹⁵⁸. L'existence de la convention est donc subordonnée à la continuation de l'autorisation. Le conseil d'Etat a aussi précisé dans une décision que « *la convention conclue en application des dispositions précitées de l'article*

⁹⁵⁶ Selon l'article 9 de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

⁹⁵⁷ Selon l'article 42 alinéa 1 de la même loi de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999).

⁹⁵⁸ CE. 11 avril 2014, n° 362916, *Association Bocal et autres*, Lebon T. p. 844 et 846 ; voir aussi B. MARAIS, « *Contrat et autorisation unilatérale : Quelques éléments de comparaison entre deux modalités de partenariat avec un opérateur privé pour fournir un service public* », Gaz. Pal. 14 mars 2006, n° 73, p. 3.

*28 de la loi du 30 septembre 1986 n'est pas un contrat administratif distinct de l'autorisation d'usage d'une ressource radioélectrique délivrée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dont elle n'est que l'accessoire nécessaire ».*⁹⁵⁹

En conséquence et en pratique, le Conseil d'État traite les contentieux sur l'abrogation de l'autorisation en centrant son examen sur la légitimité des motifs de l'abrogation.

Un premier exemple concerne sa décision *Société TV Numéric*⁹⁶⁰ : cette société avait conclu un contrat avec la société Canal J pour assurer la commercialisation du service de cette dernière, titulaire d'une autorisation du CSA pour utiliser une fréquence en vue d'exploiter un service de télévision numérique terrestre payante. Cependant, en raison des difficultés financières que l'exécution de ce contrat occasionnait à la société Canal J, celle-ci avait demandé au CSA d'abroger son autorisation, et le CSA avait accédé à sa demande : par décision n° 2009-273 du 28 avril 2009, il avait abrogé l'autorisation à compter du 30 avril 2009. Cependant, la *Société TV Numéric* avait demandé au juge d'annuler cette décision du CSA en invoquant le contrat qu'elle avait conclu avec la société Canal J jusqu'au 31 août 2012. Selon le juge, « *Compte tenu des charges induites par la diffusion du service Canal J sur la télévision numérique terrestre à titre payant, de l'absence de perspective d'équilibre de cette exploitation, de ses conséquences sur les ressources de la société consacrées aux programmes et à leur promotion et, à terme, sur sa viabilité financière et sur le maintien de sa diffusion sur d'autres supports, aucun motif d'intérêt général ne justifiait de s'opposer à la demande de la société Canal J* ». Le juge a donc considéré que le CSA pouvait abroger l'autorisation qu'il avait accordée à la société Canal J et a donc rejeté la requête de la société TV Numéric.

Un autre exemple concerne l'objet de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016⁹⁶¹ : le CSA avait retiré l'autorisation de *la société Diversité TV France*, l'exploitant de la chaîne « Numéro 23 », en raison des bénéfices qu'elle avait obtenus suite à une modification de capital, alors que l'autorisation lui avait été attribuée à titre gratuit. Cependant, le Conseil d'État a annulé cette décision du CSA en raison du manque de preuve d'une fraude par Diversité TV France. Ce type de contentieux centré sur la gratuité de la licence en droit français ne peut se

⁹⁵⁹ CE. 2 décembre 2009, *la SOCIETE NRJ GROUP*, n° 311903

⁹⁶⁰ CE. 2 février 2011, *Société TV Numéric*, n° 329254, n°332499, AJDA 2011 p.251.

⁹⁶¹ CE. 30 mars 2016, *Société Diversité France c/ Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 395702 ; RFDA 2016 p.967, Conclu. L. Marion ; RFDA 2016 p.967 note S. REGOURD ; voir aussi A. PIQUARD, *Numéro 23 : le Conseil d'Etat désavoue le CSA*, site du journal quotidien Le Monde.fr, www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/03/30/numero-23-le-conseil-d-etat-casse-la-decision-du-csa_4892512_3236.html#DYOzTGz0UytlTmY5.99, publié le 30 mars 2016, consulté le 31 janvier 2017.

produire en droit thaïlandais pour ce type d'autorisation à vocation commerciale. En effet, comme nous l'avons vu, en Thaïlande, l'obtention d'une autorisation nécessite de payer des frais d'autorisation.⁹⁶²

En Thaïlande, les complications se présentent dans le cas où les opérateurs rencontrent des difficultés pour continuer à assurer leurs services et décident d'arrêter leur exploitation avant la fin de l'autorisation car cette exploitation ne leur rapporte pas assez compte tenu des frais d'utilisation de fréquence qu'ils se sont engagés à payer quand ils ont participé à la mise aux enchères.

Dans l'affaire objet de la décision du tribunal administratif du 13 mars 2018⁹⁶³, recours portant sur un contrat administratif (et non sur un excès de pouvoir) l'éditeur requérant n'avait payé qu'une partie des frais et ne voulait plus continuer à exploiter le service. Il voulait donc restituer l'autorisation et ne pas continuer à acquitter le solde du prix qu'il s'était engagé à payer lors de la mise aux enchères.

Le tribunal administratif avait confirmé que ce type d'autorisation est en droit thaïlandais « un contrat d'autorisation »⁹⁶⁴. Cependant, le juge avait relevé que la CNRT avait manqué à sa part d'obligations découlant de ce contrat : elle n'avait pas correctement assuré la préparation du passage à la télévision numérique, ce qui avait causé des difficultés aux éditeurs. Le tribunal administratif a donc jugé que l'éditeur avait le droit de rendre l'autorisation et ne pas payer le solde des frais. De son côté la CNRT devait rendre les lettres de garantie de la Banque de Bangkok que la société Thai TV avait déposées pour garantir les paiements des frais. La Cour Administrative Suprême a rendu son jugement⁹⁶⁵ en reprenant cette conclusion du Tribunal Administratif Central, et en modifiant donc le montant du solde que t la CNRT devait rendre à la société Thai TV.

Cependant, après cette décision du tribunal administratif sur *la société Thai TV*, un changement important est apparu en Thaïlande, qui a changé le paysage de la télévision numérique thaïlandais.

⁹⁶² Voir B) du Paragraphe 2 de la Section 2 de Chapitre 2 du Titre 2 de la Partie 1.

⁹⁶³ TA (TH) Central. 13 mars 2018, *Thai TV*, n° 452/2561.

⁹⁶⁴ Ordonnance du sur une procédure provisoire (Tor. 20) TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, *Société Thai TV c/ CNRT*, req. 1164/2558 ; Ordonnance rejetant certaines requêtes et conclusions (Tor. 19) TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, *Société Thai TV c/ CNRT*, req. 1164/2558.

⁹⁶⁵ CAS. 23 février 2021, *Thai TV*, n° Ap. 21/2564.

Les entreprises qui ont eu des difficultés financières ont demandé à la CNRT et au Conseil National pour la Paix et l'Ordre (CNPO)⁹⁶⁶, le Gouvernement militaire au pouvoir à l'époque, de trouver une solution pour régler les problèmes que leur causait le paiement des soldes des frais que ces entreprises s'étaient engagées à régler à l'issue de la procédure de mise aux enchères. Le 11 avril 2019, une ordonnance n°4/2562 du chef du Conseil National pour la Paix et l'Ordre sur « les mesures pour régler les problèmes des services de télévision et des services de télécommunications ». Pour résumer, les solutions adoptées par le CNPO étaient les suivantes : tout d'abord, les entreprises sont exonérées du paiement des deux dernières tranches des frais.⁹⁶⁷ Ensuite, les sommes obtenues suite à la mise aux enchères de la bande de fréquences 700 MHz⁹⁶⁸ attribuée aux services de télécommunication seront versées à titre de compensation aux services de télévision. En plus, la CNRT devra remédier aux problèmes des locations de *Multiplex* (MUX)⁹⁶⁹. Enfin, les opérateurs des services de télévision se voient accorder la possibilité de rendre les autorisations obtenues par la mise aux enchères avant le terme de ces autorisations. Sept chaînes de télévision ont profité de cette opportunité : Bright TV 20, Voice TV 21, MCOT Family 14, Spring News 19, Spring 26, Chaîne 3 Family 13 et Chaîne 3 SD 28⁹⁷⁰.

Si ces mesures n'avaient pas été adoptées, le juge administratif thaïlandais aurait pu recevoir plus de recours formés par des opérateurs de services de télévision numériques thaïlandais conduits par des difficultés financières à demander qu'il soit mis fin à leur

⁹⁶⁶ Voir les détails sur la CNPO dans la B) du Paragraphe 1 de la Section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la Partie 1.

⁹⁶⁷ Site du Office de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et des Télécommunications, « *La réunion sur « des solutions pour résoudre les problèmes dans l'exploitation des services de télévision et de télécommunications »* », www.nbt.go.th/News/Information/37283.aspx, consulté le 8 mai 2019; Site du journal *Thairath*, « *Le Monde après l'article 44 sur les télévisions numériques et les opérateurs mobiles* », 22 avril 2019, consulté le 8 mai 2019, www.thairath.co.th/content/1549211; Journal en ligne *Prachachat Turakij*, « *Clarifier pourquoi 7 chaînes de télévision numérique n'ont pas continué à entreprendre leurs services. L'argent accordé en compensation leur donne l'espoir d'effacer leurs déficits* », 11 mai 2019, www.prachachat.net/ict/news-325836, consulté le 18 septembre 2019.

⁹⁶⁸ Il s'agit des fréquences qui étaient initialement destinées aux télévisions numériques. Journal en ligne *Prachachat Turakij*, « *Décoder la mise aux enchères des fréquences 700 MHz : déverrouiller « la télévision numérique – faire un nœud à la 5G »* », 19 janvier 2019, www.prachachat.net/ict/news-280023, consulté le 17 septembre 2019.

⁹⁶⁹ Voir Journal en ligne *Prachachat Turakij*, « *Clarifier pourquoi 7 chaînes de télévision numérique n'ont pas continué à entreprendre leurs services. L'argent accordé en compensation leur donne l'espoir d'effacer leurs déficits* », *op.cit.*

⁹⁷⁰ Site *Broadcasting Consumer Protection Bureau*, Office de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de Télécommunication, « *Le dépôt de demande pour rendre une autorisation par opérateurs de la télévision numérique* », 10 mai 2019, <http://bcp.nbt.go.th/th/detail/2019-05-13-13-50-32>, Consulté le 17 septembre 2019 ; Journal en ligne *Prachachat Turakij*, « *Clarifier pourquoi 7 chaînes de télévision numérique n'ont pas continué à entreprendre les services. L'argent remédié donne l'espoir pour effacer les déficits* », *ibid.*

autorisation. Cependant, il faut tout de même se souvenir qu'il s'agit de mesures extraordinaires prises dans une situation politique elle-même extraordinaire.

Section 2 : Le contentieux sur l'exploitation des services de la communication audiovisuelle.

Le CSA, devenu ensuite ARCOM, et la CNRT ont non seulement le pouvoir de gérer les fréquences utilisées pour les services de radio et de télévision mais aussi celui de prendre des mesures concernant l'exploitation des services de la communication audiovisuelle, notamment sur les programmes. Les principaux contentieux dont les juges administratifs français et thaïlandais sont saisis sur ces mesures prises par l'autorité de régulation concernent notamment la réglementation sur les programmes (paragraphe 1) et les sanctions (paragraphe 2). Il faut donc pour chacun des deux pays étudier les modalités d'intervention du juge en ces domaines pour pouvoir en comparer les points de vue.

Paragraphe 1 : contentieux concernant les règlements sur les programmes des médias audiovisuels

Comme déjà précisé dans la Section I, la compétence réglementaire du CSA en droit français est très limitée par rapport à celle de la CNRT en droit thaïlandais. En effet, le CSA ne dispose du pouvoir réglementaire que par exception afin de mettre en œuvre des dispositions législatives ou réglementaires. Ces exceptions restent très limitées. Elles concernent notamment les programmes⁹⁷¹, et par exemple portent sur « *les conditions dans lesquelles les programmes des services de communication audiovisuelle, et notamment les vidéomusiques, peuvent comporter du placement de produit* » (article 14-1 de la loi du 30 septembre 1986)⁹⁷², « *les*

⁹⁷¹ Voir J-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998, p.221.

⁹⁷² D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011, p. 154 ; D. TRUCHET, « *Fasc. 273-10 : Communication Audiovisuelle. - Régulation et secteur public* », JCl. Administratif, 2015, paragraphe 78.

conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales » pour les services publics (article 16 de la même loi), les conditions dans lesquelles « *les services de télévision qui diffusent des programmes sportifs contribuent à la lutte contre le dopage et à la protection des personnes pratiquant des activités physiques et sportives* » (article 20-3 de la même loi).

En revanche, en Thaïlande, la CNRT, par l'intermédiaire de sa (Sous-) Commission de la Radiodiffusion et de la Télévision, reste l'autorité principale disposant du pouvoir réglementaire dans le domaine de l'exploitation des services de la communication audiovisuelle, pouvoir incluant celui de fixer des règles sur la diffusion des programmes, comme par exemple le règlement BE. 2555 (2012)⁹⁷³ sur les actes considérés comme abusant les consommateurs dans les services de radiodiffusion et de télévision, le règlement BE. 2556 (2013)⁹⁷⁴ sur la grille des programmes des services de radiodiffusion ou de télévision, le règlement B.E. 2555 (2012)⁹⁷⁵ régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have).

Cependant, bien que le champ du pouvoir réglementaire du CSA soit beaucoup plus limité que celui de la CNRT, le CSA dispose d'un autre pouvoir de régulation développé dans le droit administratif français, celui de recommandation. Il joue un rôle important, notamment en ce qui concerne la diffusion des programmes.

Ainsi, pour assurer le respect de la loi en matière de diffusion des programmes, le juge thaïlandais et le juge français s'appuient chacun sur des fondements juridiques différents. Il est donc important de voir comment en France et en Thaïlande le juge encadre la compétence de l'autorité de régulation sur ce sujet (A) et comment il contrôle l'appréciation des faits effectuée par l'autorité de régulation (B).

⁹⁷³ Règlement BE. 2555 (2012) du 30 novembre 2012 sur les actes considérés comme abusant les consommateurs dans les services de radiodiffusion et de télévision, publié dans le journal officiel du 26 décembre 2012 ; cité dans Thailand Development Research Institute (TDRI), *Projet de recherche sur la réforme des médias, Tome 3 « La régulation des contenus de la radio et de la télévision »*, soumis à la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la télécommunication, mars 2016, p.101.

⁹⁷⁴ Règlement BE. 2556 (2013) du 7 février 2013 sur la grille des programmes des services de radiodiffusion ou de télévision, publié dans le journal officiel du 27 février 2013 ; cité dans Thailand Development Research Institute (TDRI), *Ibid.*, p.48.

⁹⁷⁵ Règlement B.E. 2555 (2012), du 11 décembre 2012 régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have), publié dans le journal officiel du 4 janvier 2013.

A : Le contrôle de la compétence de l'autorité de régulation sur les règles concernant la diffusion des programmes

En France comme en Thaïlande, le juge administratif doit vérifier la compétence de l'autorité de régulation pour accomplir un acte administratif (contrôle de la légalité externe) : le vice d'incompétence entraîne l'annulation de l'acte.

En France, en ce qui concerne la diffusion des programmes, le juge administratif français exerce un contrôle vigilant sur l'utilisation par le CSA de son pouvoir réglementaire.

Déjà, le paragraphe II de l'ancien article 27 de la loi du 30 septembre 1986 prévoyait que la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) avait compétence pour déterminer les règles générales de programmation pour l'exploitation des services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite, autres que ceux déjà assurés par les sociétés nationales (publiques) de programmes. Or, le régime de diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles était fixé par décrets en Conseil d'Etat.⁹⁷⁶ Dans l'affaire *La Cinq*⁹⁷⁷, le Conseil d'Etat a annulé une décision de la CNCL du 31 décembre 1987 publiant une "note de terminologie relative à certains termes ou expressions employés en matière de programmes de télévision". La notion qui avait été mise en cause était celle « *d'œuvre audiovisuelle* » dans la définition de laquelle la Commission incluait « *les fictions télévisuelles et les documentaires* » mais écartait « *les œuvres cinématographiques* ». Selon le juge, la Commission « *ne s'est pas bornée à interpréter les dispositions de la loi susvisée, mais a fixé des règles nouvelles* ».

Cependant, l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 a depuis été modifié⁹⁷⁸ : l'autorité de régulation n'a plus de pouvoir pour déterminer les règles générales de programmation de la publicité, du parrainage et de la communication institutionnelle.⁹⁷⁹

⁹⁷⁶ Voir E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010, p.197.

⁹⁷⁷ CE. 16 novembre 1990, *La Cinq*, n°97585 ; AJDA, 1991, p.214, Com B. STIRN ; RFDA, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; D, 1991, p. 374, note P. HUET ; citée dans S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, op.cit., p. 143 ; J. SAINT LAURENT, *Droit administratif et régulation des médias, Etude d'une relation juridique en mutation*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2007, P.613.

⁹⁷⁸ Voir CC. n° 88-248 DC, du 17 janvier 1989 sur loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010, p.197.

⁹⁷⁹ E. DERIEUX, *Ibid.*

De même, dans l'affaire *Société civile des auteurs réalisateurs producteurs*⁹⁸⁰, le juge a annulé pour vice d'incompétence le communiqué du CSA n° 414 en date du 22 février 2000 « réglementant l'accès des sites Internet à la publicité télévisée ».

En effet, l'article 8 du décret du 27 mars 1992 fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage à la télévision précise qu' : « *est interdite la publicité concernant, d'une part, les produits dont la publicité télévisée fait l'objet d'une interdiction législative et, d'autre part, les produits et secteurs économiques suivants : boissons comprenant plus de 1,2 degré d'alcool, édition littéraire, cinéma, presse, distribution...* ». Cependant, selon le communiqué du CSA, ce dernier estimait que ces restrictions « *ne devaient pas être appliquées aux activités des sites Internet de ces secteurs au motif que ces sites constituaient un secteur économique nouveau et spécifique* ». Le Conseil d'Etat a annulé ce communiqué, dont il a relevé le caractère « impératif » et « général », car il a considéré qu' « *en autorisant ainsi l'accès à la publicité télévisuelle de sites qui, par leur activité, contribuent à la promotion commerciale des entreprises relevant des secteurs auxquels la publicité télévisuelle est interdite par le décret du 27 mars 1992, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne s'est pas borné à interpréter les dispositions du décret, mais a fixé une règle juridique nouvelle alors que ni les dispositions précitées de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, ni aucun autre texte législatif ne lui donnent compétence pour édicter une telle règle* ».

Ainsi, bien que la loi du 30 septembre 1986 réserve des dispositions donnant pouvoir au CSA d'émettre des règlements sur la diffusion des programmes, ces pouvoirs restent limités. Le juge administratif français doit donc contrôler strictement l'utilisation de ces pouvoirs par le CSA.

En Thaïlande, comme nous l'avons vu, la loi de 2008 et celle de 2010 fixent les principes, ainsi que les conditions et les procédures générales, et n'attribuent à la CNRT que le pouvoir de fixer les détails pour la mise en œuvre des dispositions légales. Le champ de compétence réglementaire de la CNRT en ce domaine reste cependant plus large que celui du

⁹⁸⁰ CE. 3 juillet 2000, *Société civile des auteurs réalisateurs producteurs*, n° 218358 ; Autorités de régulation Emmanuel GUILLAUME, Ludovic COUDRAY, paragraphe 76 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.144 ; J. SAINT LAURENT, *Droit administratif et régulation des médias, Etude d'une relation juridique en mutation*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2007, p.613 ; L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit publique Tome 259, 2008, p.301.

CSA. Le juge thaïlandais peut donc jouer un rôle plus important dans le contrôle de la légalité du pouvoir réglementaire de la CNRT sur la diffusion des programmes.

A cette différence générale entre les deux pays, s'ajoutent des particularités de détail : pour certains programmes, le CSA est l'autorité compétente qui peut fixer le règlement, alors que la CNRT ne l'est pas, ainsi pour les règlements sur les campagnes électorales, c'est la Commission Electorale thaïlandaise qui est compétente. Pour d'autres sujets de programmes, c'est la CNRT qui est l'autorité réglementaire compétente alors que le CSA ne l'est pas.

Ainsi, en France, la diffusion des programmes sur les compétitions sportives d'importance majeure est régie par le Décret n°2004-1392 du 22 décembre 2004 pris pour l'application de l'article 20-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Au contraire, en Thaïlande, dans l'affaire *compagnie RS international broadcasting and sport management*⁹⁸¹, la Cour administrative Suprême avait jugé que la CNRT était fondée à établir son règlement B.E. 2555 (2012) régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have). En effet, la Cour a relevé que la CNRT pouvait s'appuyer sur les dispositions de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010) qui lui attribue les pouvoirs d'autoriser et de réguler les services de radiodiffusion, de télévision et de télécommunication pour avoir des services de qualité, efficaces, rapides, fiables et équitables⁹⁸², ainsi que de prescrire des règlements à cette fin⁹⁸³. De même, la loi sur les opérations des affaires de radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008) lui attribuait le pouvoir de prescrire toute mesure visant à ce que des personnes handicapées ou défavorisées puisse bénéficier des programmes des services de radiodiffusion et de télévision comme des personnes ordinaires.⁹⁸⁴ Ainsi, a reconnu la Cour, la CNRT est compétente pour fixer que « *la finale de la Coupe du monde de football (FIFA World Cup Final)* » fait partie des événements qui doivent être diffusés seulement sur les télévisions gratuites selon l'article 3 et l'annexe n°7 du règlement précité.

⁹⁸¹ CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcastions and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° ap.215/2557.

⁹⁸² L'article 27 alinéa 1 (6) de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication BE. 2553 (2010).

⁹⁸³ L'alinéa 1 (24) de la même loi.

⁹⁸⁴ L'article 36 de la loi sur les opérations des affaires de radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008)

Toutefois, en France, bien que le champ du pouvoir réglementaire du CSA sur la diffusion des programmes soit plus limité que celui de la CNRT, le CSA dispose d'un pouvoir de recommandation qui lui permet de compléter en quelque sorte les dispositions prévues par la loi.

Ce pouvoir représente une particularité importante de la conception française de la régulation. Comme l'explique Mme Laurence CALANDRI, « *l'acte de régulation se définit grâce à une caractéristique principale, sa nature « invitative », et par deux qualités subséquentes, sa nature effective et informelle* ». ⁹⁸⁵ Ainsi, pour ce qui est de la définition des recommandations, le Professeur Serge REGOURD a expliqué que « *les recommandations, traditionnellement définies comme des actes incitatifs, dépourvues de caractère juridiquement contraignant, paraissent bien correspondre à la mission dite de régulation communément reconnue au CSA* ». ⁹⁸⁶

Bien qu'à proprement parler il ne s'agisse pas d'un règlement, la recommandation peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Comme l'indique le Professeur François JULIEN-LAFERRIERE, « *si la recommandation produit par elle-même des effets juridiques, soit que son non-respect puisse donner lieu à sanction, soit qu'elle édite des règles qui, ajoutant au droit existant, constituent de véritables dispositions réglementaires, elle fait alors grief et peut donc faire l'objet d'un recours* » ⁹⁸⁷.

Ainsi, dans certain cas, le Conseil d'Etat reconnaît le pouvoir de l'autorité de régulation d'intervenir pour faire respecter le pluralisme à travers des recommandations ayant caractère « exécutoire » et produisant donc des actes faisant grief. ⁹⁸⁸

Déjà, dans l'affaire *Labbé et Gaudin* ⁹⁸⁹, le Conseil d'Etat avait reconnu le pouvoir de la HACA (*Haute Autorité de la communication audiovisuelle*) de formuler des recommandations afin de faire respecter le pluralisme et l'équilibre des programmes. Le Conseil d'Etat avait donc décidé que les requérants n'étaient pas fondés à demander l'annulation d'une recommandation

⁹⁸⁵ L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit public Tome 259, 2008, p.672.

⁹⁸⁶ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.144-145.

⁹⁸⁷ Voir CE. 18 décembre 2002, *association Promouvoir*, n° 232273 ; AJDA 2003 p.745, note F. JULIEN-LAFERRIERE.

⁹⁸⁸ S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, 145.

⁹⁸⁹ CE. 20 mai 1985, *Labbé et Gaudin*, n°64146 ; F. JULIEN-LAFERRIERE, *Pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour faire respecter le pluralisme*, AJDA, 2003, p. 745.

de la HACA *déterminant « les modalités du droit de réplique aux communications mensuelles du Premier ministre sur la chaîne de télévision TF1 »*. En effet, le juge avait considéré que les dispositions de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1982⁹⁹⁰ concernant le droit de réplique *« ne font pas obstacle à ce que des membres du gouvernement puissent, à la demande des sociétés de programme, participer à des émissions dont elles prennent l'initiative »*.

C'est une différence supplémentaire entre les conceptions de la régulation en droit français et en droit thaïlandais. Nous avons déjà vu que l'autorité de régulation française ne détient le pouvoir réglementaire qu'à titre d'exception car ce pouvoir est censé appartenir en principe au gouvernement, alors que l'autorité de régulation thaïlandaise est l'autorité principale qui détient le pouvoir réglementaire sur l'exploitation des services de communication audiovisuelle. Mais le CSA a tout de même mission de « veiller » sur, ou « garantir »⁹⁹¹ le respect de certaines valeurs. Il ne peut le faire *« que par l'entremise d'actes dépourvus de valeur normative qui, de manière générique, renvoient à la catégorie des recommandations »*.⁹⁹² En Thaïlande, la CNRT n'a pas lieu de formuler des recommandations car c'est la loi même qui précise que la CNRT doit établir des règlements pour préciser la mise en œuvre d'une disposition légale.

Ainsi, en matière d'exploitation de services de médias audiovisuels, alors que le juge thaïlandais ne doit se prononcer que sur des contentieux concernant la réglementation émise par la CNRT en application de la loi et les sanctions qu'elle prend en vertu de cette réglementation, le juge administratif français doit rendre des décisions sur l'utilisation par le CSA de ses pouvoirs de réglementation et de recommandation. Voyons maintenant comment le juge de chacun des deux pays aborde ces catégories de contentieux.

B : Le contrôle sur l'appréciation par le CSA et par la CNRT pour établir des réglementations concernant la diffusion des programmes

Comme c'est déjà précisé, le droit français et le droit thaïlandais reconnaissent à l'autorité de régulation (CNRT, CSA) certaines compétences pour établir des règlements concernant les programmations, et le CSA dispose en outre du pouvoir d'établir des

⁹⁹⁰ Article 33 de la loi du 29 juillet 1982 : *« le gouvernement peut à tout moment faire programmer et diffuser toute déclaration ou communication qu'il juge nécessaire. Les émissions sont annoncées comme émanant du gouvernement »*.

⁹⁹¹ S. REGOURD, *Ibid.*, p.145.

⁹⁹² *Ibid.*

recommandations ; mais dans les deux pays il demeure que le juge administratif doit veiller à la légalité de l'exercice de ces pouvoirs.

Pour ce qui est du pouvoir réglementaire, son utilisation affectera sûrement, directement ou indirectement, la liberté de communication ou les droits des opérateurs ainsi que ceux des auditeurs ou téléspectateurs. Le juge doit donc contrôler la légalité interne des actes administratifs qu'il produit.

Ainsi en Thaïlande, dans la décision précitée *compagnie RS international broadcasting and sport management*⁹⁹³, le juge a vérifié que la CNRT dispose du pouvoir réglementaire lui permettant d'établir un règlement régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have) B.E. 2555 (2012) du 11 décembre 2012.

Dans son contrôle de la légalité interne, le juge a considéré aussi que « *bien que le règlement litigieux restreigne le droit du requérant de diffuser les programmes des matches finals sur les services n'utilisant pas des fréquences, il s'agit d'une mesure fondée sur des dispositions de la loi et donc applicable conformément à la Constitution* ». Le juge a en outre relevé que le but de ce règlement est de protéger les consommateurs, de préserver l'intérêt public, et qu'il ne présente pas de caractère excessif. Ainsi, conclut-il, le règlement litigieux est en lui-même parfaitement légal. Cependant, le juge a observé qu'il convenait de prendre en compte un droit que la Compagnie requérante RS international Broadcasting and sport management détenait avant même la mise en vigueur de ce règlement (2012) : elle avait obtenu de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) l'autorisation exclusive de diffuser sur son réseau commercial les matchs des finales des Coupes du Monde de 2010 et de 2014. En 2014, elle avait donc introduit un recours contre l'article 3 du règlement précité et le n° 7 de son annexe, dont il découlait que les matchs de finale de la coupe du monde 2014 devraient être diffusés exclusivement en clair accessible à tous. Ainsi, selon la Cour Administrative Suprême, en prenant en compte ce droit exclusif de diffusion que la compagnie requérante possédait avant la mise en vigueur du règlement de 2012, l'application à cette compagnie du règlement de 2012 serait injuste pour elle. La Cour administrative Suprême avait donc décidé que l'article 3 et l'annexe n°7 ne s'appliqueraient pas à cette compagnie pour la diffusion de la coupe du monde 2014, mais que le règlement resterait en vigueur.

⁹⁹³ Voir supra Section 2, chapitre 2 partie I ; CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcastions and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° ap.215/2557.

Ainsi, dans cette affaire, la Cour Administrative Suprême s'est limitée à un contrôle restreint concernant ce règlement : le juge a considéré que l'autorité de régulation avait en fait commis une erreur manifeste d'appréciation en voulant appliquer ce règlement à la compagnie requérante pour la coupe du Monde de 2014 malgré le droit exclusif de diffusion qu'elle détenait préalablement à ce règlement.

Pour la France, le juge reconnaît que, dans certains cas, l'autorité de régulation a légalement le pouvoir de fixer les règles concernant la diffusion des programmes, mais il peut vérifier qu'en l'espèce cette autorité ne commet pas d'erreur d'appréciation.

Quel est donc le degré de contrôle du juge administratif français dans ce domaine ?

Dans l'affaire *UNAPL*⁹⁹⁴, le Conseil d'Etat a annulé la décision de la CNCL concernant la répartition des temps d'antenne entre les organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale. Le juge a considéré que la CNCL « *a méconnu les exigences d'équilibre entre les différents secteurs économiques et professionnels* » car « *aucune représentation des professions libérales n'est prévue alors que d'autres secteurs d'activités professionnelle, d'importance économique et sociale comparables, bénéficient d'un accès à l'antenne* ». D'après Madame Hélène PAULIAT, « *le juge effectue donc un contrôle sur l'appréciation portée par la Commission nationale de la communication et des libertés sur la notion d'organisation professionnelle et syndicale représentative. Cela a pour conséquence d'obliger la Commission nationale de la communication et des libertés à accorder un temps d'antenne à une organisation particulière, au nom de certaines exigences d'équilibre, ce qui apparaît flou. On discerne un contrôle sévère : le juge semble effectuer une nouvelle fois l'appréciation déjà faite par la Commission nationale de la communication et des libertés* ».⁹⁹⁵ De même, Monsieur J. SAINT LAURENT considère que « *le Conseil d'Etat a donc quasiment substitué son appréciation à celle de l'autorité indépendante* »⁹⁹⁶.

⁹⁹⁴ CE. 17 janvier 1990, *Union Nationale des Associations des Professions Libérales*, n°86515 ; cité dans F. LOMBART, « *Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* », JCl. Communication, 2016, paragraphe 307.

⁹⁹⁵ H. PAULIAT, *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des « autorités administratives indépendantes » compétentes en matière audiovisuelle*, RFDA 1992 p.256.

⁹⁹⁶ J. SAINT LAURENT, *Droit administratif et régulation des médias, Etude d'une relation juridique en mutation*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2007, p.615.

Cependant, depuis, il y a tout de même eu plusieurs décisions dans lesquelles le juge a exercé un contrôle restreint en vérifiant s'il y a eu ou non erreur manifeste d'appréciation par l'autorité de régulation.

Ainsi, dans l'affaire CNPL⁹⁹⁷, concernant l'attribution du temps d'émission accordé aux organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale, le Conseil d'Etat avait exercé un contrôle restreint⁹⁹⁸ (contrairement à ce qu'il avait fait dans l'affaire UNAPL⁹⁹⁹ précitée) pour voir s'il y avait eu erreur manifeste d'appréciation. Dans cette affaire, *la Chambre nationale des professions libérales* avait introduit un recours contre la décision du CSA qui avait défini les modalités de programmation du temps d'émission accordé aux organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale pour l'année 1992. Considérant que le CSA avait refusé « *de répartir entre plusieurs organisations représentatives du secteur professionnel des professions libérales le temps d'émission annuel de 50 minutes réservé à ce secteur* », le juge a décidé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'appréciation du CSA était entachée d'erreur manifeste. Selon le juge, le Conseil n'était pas tenu d'attribuer un temps d'antenne à chacune des organisations professionnelles de ce secteur susceptibles de se prévaloir d'une représentativité à l'échelle nationale.

Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation a aussi été utilisé par le Conseil d'État dans l'affaire SOCIETE BABY FIRST¹⁰⁰⁰. Le juge a décidé que le CSA n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans sa délibération, qui présente le caractère d'un acte réglementaire, faisant obligation aux distributeurs de diffuser le message d'avertissement sur les risques auxquels la télévision exposait les enfants de moins de trois ans et interdisant la promotion de services de télévision spécifiquement conçus pour les enfants de moins de trois ans.

⁹⁹⁷ CE. 28 février 1997, *Chambre nationale des professions libérales*, n° 135120 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 205 ; F. LOMBART, « *Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* », JCl. Communication, 2016, paragraphe 307.

⁹⁹⁸ E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Ibid.*, paragraphe 205.

⁹⁹⁹ CE. 17 janvier 1990, *Union Nationale des Associations des Professions Libérales*, n°86515 ; cité dans F. LOMBART, « *Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* », *op.cit.*, paragraphe 307.

¹⁰⁰⁰ CE. 26 Mai 2010, *Société Baby First*, n° 320863, cité dans F. LOMBART, « *Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* », *op.cit.*, paragraphe 306.

De même, dans l'affaire *Association des producteurs indépendants*¹⁰⁰¹ dont la requérante demandait au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du CSA relative au placement de produit dans les programmes des services de télévision. Le juge a d'abord considéré que le CSA était bien compétent selon l'article 14-1 de la loi du 30 septembre 1986 pour réglementer la pratique du placement de produit dans l'ensemble des programmes des services de communication audiovisuelle. Cela concernait donc aussi la délibération attaquée qui s'appliquait aux œuvres cinématographiques diffusées par ces services. Le juge a considéré aussi que le CSA n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans sa délibération qui prévoyait qu'un pictogramme informe le public d'un placement de produit car il a estimé qu'elle « *n'introduit aucune discrimination entre les œuvres cinématographiques françaises et étrangères* » et s'applique « *pour les œuvres cinématographiques, comme pour les autres programmes* ». Aussi bien, a conclu le juge, « *l'apparition brève et intermittente d'un pictogramme n'est pas de nature à porter atteinte à l'intégrité des œuvres* ». Le conseil d'Etat a donc rejeté la demande de la requérante.

Pour les recommandations faites par l'autorité de régulation, le Conseil d'Etat vérifie si elle a ou non commis une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, dans sa décision sur l'affaire *Labbé et Gaudin*¹⁰⁰², dans une recommandation, la HACA avait préconisé qu' « *à la suite de chaque intervention du Premier ministre, les formations politiques de l'opposition, d'une part, et celles de la majorité, d'autre part, devraient disposer, à la même heure et dans les mêmes conditions que cette intervention, d'une émission d'un quart d'heure* ». Le juge a considéré que la HACA « *n'a méconnu ni les principes relatifs à la libre communication des opinions et à l'égalité entre les citoyens en la matière, ni les dispositions de la loi du 29 juillet 1982 qui ont pour objet de garantir le respect du pluralisme et de l'équilibre dans les programmes de télévision* ». De plus, le juge a considéré que la HACA n'a commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation pour avoir proposé « *un choix entre deux formules et renvoyé la détermination des mesures d'application à un arrangement entre les formations politiques*

¹⁰⁰¹ CE. 22 avril 2013, *Association des producteurs indépendants* (API), n°343073 ; cité dans F. LOMBART, « *Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* », *op.cit.*, Fasc. 268 : *Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, JurisClasseur Communication, LexisNexis, 2016, paragraphe 307.

¹⁰⁰² CE. 20 mai 1985, *Labbé et Gaudin*, n°64146 déjà mentionné dans le paragraphe 2 A) ; F. JULIEN-LAFERRIERE, *Pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour faire respecter le pluralisme*, AJDA, 2003, p. 745 ; J. SAINT LAURENT, *Droit administratif et régulation des médias, Etude d'une relation juridique en mutation*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2007, p.616.

représentées par un groupe à l'Assemblée nationale, suivi d'un accord avec la direction de la société nationale de programme ».

Le contrôle du juge s'effectue non seulement sur l'intervention de l'autorité de régulation, mais aussi dans le cas où celle-ci refuse son intervention. Tel est le cas de la décision du Conseil d'État dans l'affaire *Hollande et Mathus*¹⁰⁰³. Selon l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986, « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel communique chaque mois aux présidents de chaque assemblée et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux et les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes* ».

Le CSA avait refusé, par décision du 3 octobre 2007, de modifier une délibération du 8 février 2000 qui pour l'application des règles relatives au pluralisme politique ne prévoyait pas d'inclure dans ces relevés les interventions dans les médias audiovisuels du Président de la République et de ses collaborateurs au même titre que celles du Gouvernement.

D'après le juge administratif, cette décision du CSA constituait une erreur de droit. Selon le juge, bien qu'en considérant « *l'article 5 de la Constitution, le Président de la République ne s'exprime pas au nom d'un parti ou d'un groupement politique* » et que « *son temps de parole dans les médias audiovisuels n'a pas à être pris en compte à ce titre* », « *il n'en résulte pas pour autant, [...], que ses interventions et celles de ses collaborateurs puissent être regardées comme étrangères, par principe et sans aucune distinction selon leur contenu et leur contexte, au débat politique national et, par conséquent, à l'appréciation de l'équilibre à rechercher entre les courants d'opinion politiques* ». Dès lors, le CSA ne pouvait « *exclure toute forme de prise en compte de ces interventions dans l'appréciation du respect du pluralisme politique par les médias audiovisuels* ».

Paragraphe 2 : Le contrôle du pouvoir de sanction

¹⁰⁰³ CE. 8 avril 2009, *MM. Hollande et Mathus*, n° 311136 ; Concl. Catherine DE SALINS, *Les interventions du président de la République et l'audiovisuel*, RFDA 2009 p.351 ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015), paragraphe 102 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 183.

La CNRT et le CSA disposent chacun de la compétence lui permettant de faire respecter la loi et le règlement : le droit thaïlandais et le droit français ont, tous deux, accordé un pouvoir de sanction à ces autorités de régulation.

Cependant, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, celui-ci devrait plutôt revenir au pouvoir judiciaire. A tout le moins, son exercice doit être contrôlé par un juge administratif.¹⁰⁰⁴

Les différents types de sanction utilisables par les autorités de régulation en France et en Thaïlande ont déjà été présentés dans un paragraphe de la 1ère partie consacré à leurs pouvoirs.¹⁰⁰⁵

Quand il contrôle l'exercice par l'autorité de régulation de ce pouvoir de sanction, le juge administratif, en France comme en Thaïlande, vérifie tout d'abord la légalité de la procédure qui a été suivie avant la décision de sanction (A) ; ensuite, il vérifie la légalité de la décision de sanction qui a été prise (B).

A : Le contrôle sur la légalité de la procédure préalable à la décision de sanction

La CNRT et le CSA disposent tous les deux du pouvoir de sanctionner les opérateurs publics et privés. Cependant, chacune de ces deux autorités doivent respecter les procédures prévues par la loi de son pays pour prendre sa décision. Le respect de ces procédures est contrôlé par le juge administratif. Son contrôle sur la procédure préalable porte notamment sur l'existence d'une mise en demeure et sur le respect des droits de la défense.

(1) La mise en demeure

¹⁰⁰⁴ E. DERIEUX, *Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Petites affiches, 15 mars 2005, n°52, page 3 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.169 ; J-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998, p.277.

¹⁰⁰⁵ Paragraphe 2 C de la Section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la Première Partie.

Lorsque des opérateurs audiovisuels ont commis des actes contraires à une loi, ou à un règlement, ou ont manqué à leurs obligations, les autorités de régulation en France et en Thaïlande disposent du pouvoir de les sanctionner selon les moyens prévus par leur loi nationale. Cependant, ces opérateurs ne sont pas toujours sanctionnés dès la première infraction commise. Dans certains cas, elles peuvent être seulement averties qu'elles ne doivent pas la répéter : l'autorité de régulation leur adresse une mise en demeure.¹⁰⁰⁶

Il faut donc préciser dans quels cas la mise en demeure peut être utilisée. La question qu'il faut ensuite se poser est : la mise en demeure est-elle une « obligation » ? Si oui, l'autorité de régulation doit avoir mis en demeure le contrevenant avant de pouvoir décider de le sanctionner, sous peine de l'illégalité de cette décision. Sinon, l'autorité peut librement le sanctionner dès la première infraction.

Dans le domaine de la communication audiovisuelle, la mise en demeure occupe une place beaucoup plus centrale en droit français qu'en droit thaïlandais.

En France, l'article 42 alinéa un de la loi du 30 septembre 1986 dispose que « *Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1* ».

Le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat ont clairement consacré le principe selon lequel la mise en demeure est un préalable obligatoire. Selon la décision du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 1989¹⁰⁰⁷, vu les articles 42 et 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, le Conseil a considéré que les sanctions ne pourraient être appliquées « *qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle* ». Ainsi, sous réserve des cas de sanction sans mise en demeure préalable prévus par la loi¹⁰⁰⁸, le service en cause doit déjà avoir été mis en demeure avant d'être sanctionné.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁶ L'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 concerne la mise en demeure des opérateurs du secteur privé et l'article 48-1 de la loi du 30 septembre 1986 concerne celle des opérateurs du secteur public.

¹⁰⁰⁷ C.C. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, RA, 1989, p.223, J.-L. AUTIN ; RFDA, 1989, p.215, B. GENEVOIS ; cité dans S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, op.cit.*, p.170.

¹⁰⁰⁸ Les cas de retrait sans mise en demeure en raison d'une modification substantielle (article 42-3) ou d'une atteinte à l'ordre public, à la sécurité ou à la santé publiques (article 42-9) ; voir considérant 38 du C.C. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 ; voir S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, Ibid.*, p.172.

¹⁰⁰⁹ E. DERIEUX, *Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel, op.cit.* ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle, Ibid.*, p.170 ; J.-J. TRAMONI, *op.cit.* 280.

Le juge administratif français suit ce principe posé par le Conseil Constitutionnel et accorde donc beaucoup d'importance à la mise en demeure quand elle est obligatoire.

Le juge administratif contrôle alors l'existence et la légalité de la mise en demeure. Par exemple dans sa décision du 11 mars 1994 sur l'affaire *SA La Cinq*¹⁰¹⁰ : le CSA avait infligé à la société "La Cinq" une sanction pécuniaire de 5 millions de francs pour avoir diffusé le 27 juin 1989 de 16h30 à 17h00 le film érotique "Vidéomania" et le 10 juillet 1989 de 20h40 à 22h25 un autre film érotique "Les voix de la nuit". Se référant à la décision du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 1989, le juge administratif a considéré que le CSA ne pouvait utiliser son pouvoir de sanction qu'après mise en demeure. Or, la société la Cinq avait déjà reçu de la CNCL une lettre la mettant en demeure de ne pas diffuser des films à caractère érotique entre 20h et 22h30. De ce fait, a conclu le juge, le CSA pouvait sanctionner la société la Cinq pour la diffusion durant cette tranche horaire du film "Les voix de la nuit". Le juge a donc validé la sanction relative à cette diffusion du film.

En revanche, en ce qui concerne le film "Vidéomania", le juge a considéré que si la lettre de la CNCL « *a le caractère d'une mise en demeure de ne pas diffuser de films érotiques pendant cette tranche horaire (20h-22h30), elle ne peut, eu égard à ses termes, être regardée comme mettant en demeure la société "La Cinq" de ne pas diffuser de films érotiques à d'autres moments* ». Ainsi, le juge a conclu que le CSA ne pouvait pas lui infliger une sanction pour la diffusion du film "Vidéomania" le 27 juin 1989 de 16h30 à 17h00.

Le juge a donc réduit le montant de la sanction pécuniaire à 3 millions de francs, pour la seule diffusion du film "Les voix de la nuit" le 10 juillet entre 20h40 et 22h25.

Le juge administratif français a ensuite rendu de nombreuses décisions basées sur l'existence et la légalité d'une mise en demeure adressée par le CSA avant décision de sanction.

Par exemple, le CSA avait mis en demeure la société Lagardère Active Broadcast¹⁰¹¹ pour avoir diffusé sur la radio Europe 1 des informations sur une prise d'otages par des terroristes, cela au motif que les informations diffusées étaient « *de nature à mettre en péril la vie de personnes retenues en otage* ». Le juge a reconnu que le CSA pouvait mettre en demeure

¹⁰¹⁰ CE. 11 mars 1994, *La Cinq*, n°115052, RFDA, 1994, p.429, Conclu. P. FRYDMAN ; AJDA, 1994, p.420 et p.370, Chron. Ch. MANGÜÉ et L. TOUVET ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 160 ; S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, *Ibid.*, p.170.

¹⁰¹¹ CE. 10 février 2017, *Société Lagardère Active Broadcast*, n°391088 ; AJDA, 2017, p.555 ; Gazette du Palais, 21 février 2017, n°28, p.41, Ph. GRAVELEAU.

la société Lagardère Active Broadcast « *de respecter à l'avenir, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus de l'article 1er de la loi du 30 septembre 1986, " les règles élémentaires de prudence permettant d'assurer le maintien de la sécurité publique et la sauvegarde de l'ordre public ».*

En outre, dans l'affaire CEDARS, le Conseil d'État a considéré que la validité de la mise en demeure n'est pas limitée dans le temps (la sanction pouvait être prise en 2017 même si la mise en demeure avait eu lieu en 2012 et en 2013)¹⁰¹². De plus, a-t-il considéré, après mise en demeure, une sanction peut être prise non seulement au premier manquement mais encore pour « *tout manquement ultérieur de même nature* ». ¹⁰¹³

En Thaïlande, la CNRT sanctionne notamment les atteintes aux droits des consommateurs¹⁰¹⁴ et les contenus de programmes contraires à l'article 37 de la loi sur l'exploitation des services de Radio-Télédiffusion et de Télécommunications B.E 2551 (2008)¹⁰¹⁵ : cet article interdit de diffuser des programmes dont les contenus sont susceptibles de provoquer soit le renversement du régime démocratique thaïlandais ayant le Roi comme chef de l'Etat, soit des atteintes à la sécurité de l'Etat, l'ordre public ou aux bonnes mœurs du peuple, soit des actes obscènes ou malsains, soit une grave détérioration de l'esprit ou de la santé du peuple.

La CNRT peut sanctionner directement les services de la radio et de la télévision en leur infligeant une amende dont le montant est classé en trois niveaux (sanction pécuniaire selon l'article 57¹⁰¹⁶). Ainsi, dans le cas d'une diffusion de programmes dont le contenu est interdit

¹⁰¹² CE. 17 Décembre 2018, *association Comité de Défense des Auditeurs de Radio Solidarité (CDARS)*, n°416311, AJDA 2018, p. 2474 ; Légipresse n. 367, janvier 2019, p.7 ; Gazette Du Palais, 8 janvier 2019, n°4 1, p.39, Ph. GRAVELEAU.

¹⁰¹³ *Ibid.*

¹⁰¹⁴ Exemple dans le cas des publicités sur les alimentations et les médicaments. Voir P. MANAKIT, « *L'intégration des missions de protection des consommateurs entre le bureau du NBTC et la FDA (Food and Drug Administration)* » (en Thaï), in *Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission*, NBTC Journal 2018, p.16

¹⁰¹⁵ S. SANGUANCHIT, « *Les poursuites sous la compétence de la CNRT* » (en thaï), in *Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission*, NBTC Journal 2017, p.92-93

¹⁰¹⁶ Selon l'article 57 de la loi sur les exploitations des services de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications de B.E 2551 (2008) : (1) Sanction pécuniaire de 1^{er} niveau : une amende ne dépassant pas 50 000 bahts ; (2) Sanction pécuniaire de 2^{eme} niveau : une amende à partir de 50 000 bahts mais ne dépassant pas 500 000 bahts ; (3) Sanction pécuniaire de 3^{eme} niveau : une amende à partir de 500 000 bahts mais ne dépassant pas 5 000 000 de Baht. Voir aussi S. SANGUANCHIT, « *Les poursuites sous la compétence de la CNRT* » (en thaï), *Ibid.*, p.99.

par l'article 37, l'article 59 (3) précise que la CNRT peut directement sanctionner le service avec une peine amende de niveau deux.¹⁰¹⁷

Cependant, l'alinéa deux de l'article 62 de la même loi réserve le cas où la CNRT peut juste mettre en demeure le service qui a commis l'infraction, au lieu de le sanctionner directement. Cet article précise que « *dans la considération d'une sanction administrative, la Commission doit tenir compte des circonstances de l'acte et du préjudice causé par cet acte. Néanmoins, la Commission peut adresser un avertissement pour une infraction sans la punir d'une amende administrative dans les cas où la Commission estime que cette infraction présente les caractéristiques suivantes : (1) il s'agit d'une infraction passible d'une sanction administrative de premier niveau ; (2) il ne s'agit pas d'un délit continu ; (3) il s'agit d'une première infraction qui n'est pas un acte volontaire ; et (4) aucun dommage n'est susceptible d'être causé* ».

Ces quatre conditions doivent-elle être toutes remplies ? Le tribunal administratif Central a rendu une décision sur ce sujet le 24 septembre 2018¹⁰¹⁸. Les faits étaient les suivants : les sociétés *Major Television Thai* et *Boy Thai* étaient toutes deux titulaires d'une autorisation d'exploitation de services de télévision n'utilisant pas de fréquences hertziennes terrestres attribuées par la CNRT. Ces deux sociétés avaient diffusé des messages publicitaires incitant les téléspectateurs à se faire adresser par des services de télécommunication des messages présentant des clips vidéo que la CNRT a considéré comme étant obscènes ou malsains, et donc interdits par l'article 37 alinéa un de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008). Après avoir notifié aux deux sociétés de télévision et entendu leurs justifications, la CNRT a infligé à chacune une amende de 500,000 Baths, c'est à dire une sanction pécuniaire de second niveau selon l'article 59 (3) et l'article 57 (2) de la loi de 2008.

Les deux sociétés ont fait appel de cette décision de la CNRT, en invoquant les moyens suivants :

D'abord, elles n'avaient fait que partager leur temps d'antenne avec la société *M Touch (Thailand)*, productrice de ces messages publicitaires : c'était donc cette dernière qui était responsable, et qui devait être sanctionnée. Le juge a relevé que la loi réserve le partage de

¹⁰¹⁷ Voir S. SANGUANCHIT, *Ibid.*, p.93 et 108.

¹⁰¹⁸ TA. (TH) Central. 24 septembre 2018, *la société Major Television Thai et la Société Boy Thai c/ CNRT*, n° 1850/2551.

temps d'antenne aux seules sociétés utilisant des fréquences hertziennes terrestres. Or, les deux requérantes étaient titulaires d'autorisations d'exploiter des services de télévision n'utilisant pas ce type de fréquences. Elles devaient donc respecter aussi bien les conditions annexées à leur autorisation que les dispositions de l'article 37 de la loi de 2008.

Ensuite, les requérantes ont demandé que la sanction soit adoucie en sanction du premier niveau. Selon le juge, l'article 59 (3) de la loi B.E. 2551 (2008) précitée précise que les auteurs d'actes contraires à l'alinéa un de son article 37 doivent être punis par une sanction pécuniaire de second niveau selon l'article 57 (2). La CNRT n'avait donc pas le pouvoir discrétionnaire de choisir une sanction pécuniaire d'un autre niveau. La sanction de second niveau (500,000 Baths) que la CNRT avait infligée aux deux sociétés était donc légale.

Enfin, les requérantes ont fait valoir que s'agissant d'une première infraction à la loi, la CNRT aurait pu leur adresser une simple mise en demeure.

Cependant, en se référant à l'alinéa 2 de l'article 62 de la loi de 2008, le juge a considéré que « *pour que la CNRT puisse mettre en demeure le coupable sans le sanctionner par une amende, une des conditions est que cette faute ne doit être passible que d'une sanction pécuniaire du premier niveau* ». ¹⁰¹⁹ Or, selon la loi, la faute commise par les requérantes devait être sanctionnée par une sanction pécuniaire de deuxième niveau. La CNRT n'avait donc pas le pouvoir discrétionnaire de faire autrement.

Cette décision montre que l'interprétation du juge sur la possibilité d'une simple mise en demeure pour des infractions passibles de sanction pécuniaire est stricte : les quatre conditions doivent être cumulativement remplies.

Toutefois, cette décision est une décision du tribunal administratif, contre laquelle les requérants ont présenté un recours devant la Cour Administrative Suprême, laquelle n'a pas encore tranché.

En droit thaïlandais, outre la loi sur l'exploitation des services de Radio-Télédiffusion et de Télécommunications B.E 2551 (2008), le règlement de la CNRT sur les critères et la procédure de l'autorisation des services de radio et de télévision B.E. 2555 (2012) prévoit que la CNRT puisse adresser une mise en demeure. L'article 19 de ce règlement donne en effet pouvoir à l'officier de la Commission de mettre en demeure ou enjoindre le titulaire d'une autorisation d'arrêter ses actes lorsque ceux-ci enfreignent ou ne respectent pas les conditions

¹⁰¹⁹ Voir Paragraphe 2 C, de la section 2 du Chapitre 1 du titre 2 de la première partie.

de l'autorisation. L'officier a aussi le pouvoir de demander au titulaire de présenter des justifications, ou d'envoyer des documents ou des preuves.¹⁰²⁰ Si le titulaire ne se conforme pas correctement à ces injonctions ou s'il y a un dommage sérieux, la Commission peut suspendre ou retirer l'autorisation. La suspension de l'autorisation ne peut dépasser un mois.¹⁰²¹

En somme, la mise en demeure occupe alors une place beaucoup plus centrale en droit français qu'en droit thaïlandais.

(2) le respect des droits de la défense.

En cas de recours contre une sanction, en contrôlant la légalité de la procédure préalable, les juges doivent vérifier que le principe du contradictoire et les droits de la défense ont bien été respectés.¹⁰²² Sinon, le juge annulera la décision de sanction prise par l'autorité de régulation.

En Thaïlande, dans une affaire ayant fait l'objet, en 2018, d'une décision du tribunal administratif¹⁰²³, le requérant était une chaîne de télévision nationale privée utilisant des fréquences hertziennes qui avait reçu une lettre de la CNRT l'informant qu'elle avait reçu des plaintes de téléspectateurs relatives à des dépassements du seuil autorisé de diffusion des messages publicitaires. La CNRT a donc demandé au requérant de lui communiquer l'enregistrement de ses programmes durant la période du 18 au 24 août 2014 et d'envoyer un représentant à une réunion organisée au Bureau de la CNRT le 7 avril 2016 pour présenter ses justifications. Après les avoir entendues, la CNRT avait ensuite envoyé au requérant une lettre datée du 12 avril 2016 incluant le compte rendu de la réunion pour qu'il puisse le vérifier, avec obligation de retourner sa réponse avant le 18 avril.

Le 18 avril, le requérant a écrit à la CNRT pour demander une prolongation de 7 jours du délai de réponse, cela pour lui laisser le temps de vérifier le compte rendu parce qu'il lui paraissait comporter des erreurs de faits, et en raison des jours fériés nationaux du 13 au 17

¹⁰²⁰ Le titulaire peut faire un recours contre la décision de l'officier à la CNRT dans un délai de 15 jours suivant la date de réception de la demande (alinéa un de l'article 20 du règlement de la CNRT sur les critères et la procédure de l'autorisation des services de radio et de télévision B.E. 2555 (2012)).

¹⁰²¹ Alinéa deux de l'article 20 du même règlement.

¹⁰²² S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, p.170

¹⁰²³ TA (TH) Central. 22 juin 2018, *société Bangkok Entertainment c/ Bureau de la CNRT et autres*, n°1187/2561

avril. Cependant, par lettre du 3 mai, la CNRT a répondu que les détails des faits étaient déjà suffisamment connus par l'audition du représentant du requérant et par les preuves réunies et que la (Sous-) Commission de la radio et de la télévision avait déjà tranché sur ce cas durant sa réunion du 20 avril.

Par lettre du 19 mai 2016, le requérant a reçu les conclusions de cette réunion : la (Sous-) Commission de la Radio et de la Télévision avait conclu que le requérant avait plusieurs fois diffusé des messages publicitaires dépassant le seuil légal de durée horaire ; que ces actes sont contraires à l'article 23 de la loi sur les exploitations des services de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications B.E 2551 (2008) ; qu'il s'agit d'une atteinte aux droits du consommateur selon l'article 5 (8) du règlement de la CNRT sur « les actes considérés comme étant des atteintes aux droits des consommateurs dans les services de radio et de télévision 2555 (2012) ». La CNRT ordonnait donc au requérant de se conformer à la loi en arrêtant ces actes, sous peine d'une amende de 1,000,000 baths et d'astreintes journalières de 50,000 baths. Le requérant a demandé l'annulation de cette délibération de la (Sous-) Commission de la Radio et de la Télévision.

Selon le juge, qui se référait à l'article 30 alinéa un de la loi sur la Procédure Administrative B.E. 2539 (1996)¹⁰²⁴, la (Sous-) Commission de la Radio et de la télévision devait accorder au requérant le droit de contredire ces accusations et de présenter ses preuves, sauf dans les cas prévus par l'article 30 alinéa deux¹⁰²⁵.

Etant donné que la (Sous-) Commission n'avait pas invoqué l'une des exceptions prévues par cet alinéa 2 le juge a considéré alors que la délibération du 20 avril 2016 comportait un vice-procédure, et il avait donc annulé cette délibération, avec effet depuis la date de celle-ci.

¹⁰²⁴ Alinéa un de l'article 30 de la loi sur la Procédure Administrative B.E. 2539 (1996), « Dans le cas où une décision administrative peut affecter un droit d'une partie, l'officier doit lui accorder une opportunité suffisante pour être informé des faits reprochés, pour pouvoir les contredire, et pour pouvoir présenter ses preuves. »

¹⁰²⁵ Alinéa deux et trois de l'article 30 « Sauf dans le cas où l'officier juge opportun d'agir autrement, les dispositions du paragraphe un ne doivent pas être appliqués dans les cas suivants : 1) lorsqu'il y a une nécessité urgente et que le retard de l'action peut causer un préjudice grave à une personne ou porter atteinte à l'intérêt public 2) quand l'audience compromettra le respect du délai prévu par la loi ou le règlement pour la réalisation d'un acte administratif 3) lorsque les faits sont ceux énoncés par le participant dans sa demande, déclaration ou argument 4) quand il est évident que donner une telle occasion n'est pas possible. 5) quand une mesure d'exécution administrative doit être prise 6) autres cas prescrits par le règlement ministériel.

L'officier ne doit pas donner la possibilité prévue au paragraphe 1, si cela est manifestement contraire à l'intérêt public ».

Dans une autre décision sur l'affaire société *Peace Television*¹⁰²⁶, la chaîne de télévision *Peace TV* de la société avait diffusé le 18 avril 2015 une émission intitulée « Mong Krai ». Les autorités s'étaient plaintes auprès de la CNRT du contenu de cette émission, estimant qu'il pouvait créer des conflits et troubler la paix publique, ce qui enfreignait le mémorandum d'accord conclu avec la société pour l'émission de services audiovisuels. Au vu des résultats de l'enquête effectuée par l'Office de la CNRT, et après délibération, la (Sous-) Commission de la Radio et de la Télévision avait décidé de sanctionner la chaîne *Peace TV* en annulant son autorisation d'entreprendre un service de télévision. En conséquence, la CNRT avait enjoint à la société *V Sign Telecom* de cesser de redistribuer sur son propre réseau les émissions de *Peace TV*.

La société *Peace Television* avait présenté devant le Tribunal Administratif Central un recours contre les décisions de la (Sous-) Commission et de la CNRT. Celles-ci ont alors fait valoir au juge : 1) que le contenu de l'émission « Mong krai » était susceptible de provoquer des conflits au sein de la société thaïlandaise ; 2) que *Peace TV* avait déjà été sanctionnée une fois par une suspension de programme pour le même motif. Cependant, le juge a relevé que : 1) La CNRT et la (Sous-) Commission n'avaient pas démontré que la poursuite de la diffusion des émissions de *Peace TV* causeraient à des personnes, ou au public, des préjudices tels que leur suspension était urgente¹⁰²⁷; 2) et que, surtout, avant de décider de sanctionner *Peace TV*, ces autorités ne lui avaient pas accordé la possibilité de se justifier en présentant des arguments de fait et de droit appuyés par des preuves. Le juge en avait conclu que la procédure n'avait pas été contradictoire, contrairement à ce que prescrit la loi sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996). Le juge avait donc annulé la délibération 14/2558 du 27 avril 2558 de la (Sous-) Commission de Radio-Télédiffusion, et aussi celle de la CNRT obligeant la société *V Sign Telecom* à mettre fin à la distribution par son réseau de la chaîne *Peace TV*. Ainsi, également dans le domaine particulier des médias audiovisuels, le juge administratif veille au strict respect d'un principe général en matière de sanctions, celui du contradictoire.

De la même façon, en France, le juge administratif annule une décision du CSA lorsque celle-ci est issue d'une procédure irrégulière. Ainsi, dans l'affaire *Association Radio deux*

¹⁰²⁶ TA (TH) Central du 21 juin 2019, *société Peace Television et autres c/ la CNRT, la (Sous-) Commission de Radio-Télédiffusion et l'Office de la CNRT*, n° 716/2562 ; (Explication des autorités : l'Office de la CNRT collecte les faits ; la (Sous-) Commission de la Radio-Télévision fait une délibération de sanction ; la CNRT demande à la société *V Sign Telecom* de mettre fin à la distribution).

¹⁰²⁷ Alinéa deux de l'article 30 de la loi sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996) inclut ce cas dans les exceptions à l'exigence d'une procédure contradictoire, *op.cit.*

*couleurs*¹⁰²⁸, le CSA avait déjà mis en demeure cette association et avait déjà suspendu pour 30 jours l'autorisation d'exploitation de son service de radiodiffusion sonore en raison de son manquement à « *l'engagement de diffusion d'un programme d'intérêt local* ». Comme le CSA avait constaté que cette association avait continué de ne pas respecter cet engagement, le CSA l'avait sanctionnée une nouvelle fois par la suspension pour un mois de son autorisation d'exploitation. Selon le juge, « *si cette dernière décision pouvait être prise sans nouvelle mise en demeure préalable, elle ne pouvait, toutefois, intervenir légalement sans que l'association ait été à même de présenter sa défense* ».

Il faut noter est que la procédure contradictoire n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'une décision de sanction prise par le CSA. Ainsi, lorsqu'il s'agissait d'une décision prononçant la « caducité » de l'autorisation d'émettre en raison de la non-réalisation de l'exploitation d'un service de radiodiffusion dans le délai prévu dans les conditions de l'attribution de l'autorisation, le Conseil d'Etat a considéré que cette décision « ne présente pas le caractère d'une sanction ».¹⁰²⁹

B : Le contrôle sur la légalité de la sanction édictée

Après avoir vérifié la légalité des procédures suivies par l'autorité de régulation avant sa décision de sanction, les juges des deux pays doivent ensuite vérifier la légalité de la sanction elle-même : celle-ci doit être appliquée selon les conditions et critères prévus par la loi. Le juge doit alors vérifier si ces prescriptions légales ont été correctement prises en compte par l'autorité de régulation, sans commettre d'erreur d'appréciation.

Cela concerne notamment le degré de la sanction en fonction de la gravité de l'infraction commise. Exemple, en France, dans l'affaire société Vortex¹⁰³⁰, le CSA avait sanctionné cette société pour avoir diffusé sur son programme Skyrock des propos considérés comme « *une*

¹⁰²⁸ CE. 7 février 2003, *association Radio deux couleurs*, n°232840, AJDA 2003, p.1181 ; Gazette du Palais, 2 décembre 2003, n°336, p. 6, Ph. GRAVELEAU ; E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2010 paragraphe 185 ; E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007, paragraphe 161.

¹⁰²⁹ CE. 22 mars 1996, *NRJ SA*, n°131861 ; AJDA, 1996, p. 471 ; Petites affiches, 30 août 1996, n°105, p. 11, note Ch. MONDOU.

¹⁰³⁰ CE. 20 mai 1996, *société Vortex*, n° 167694 ; cité dans E. DERIEUX, Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel, *op.cit.*

atteinte à la dignité de la personne humaine et à la sauvegarde de l'ordre public » au sujet d'une fusillade ayant causé la mort d'un policier. Le CSA l'avait sanctionnée par une suspension de programme pour 24 heures. Le juge avait reconnu la validité de cette sanction du CSA en considérant que la société Vortex « ne saurait davantage soutenir qu'en suspendant son autorisation d'émettre pour une durée de 24 heures et en lui infligeant une des sanctions les moins sévères de celles prévues à l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a fait une inexacte application des dispositions précitées compte tenu de la gravité des faits reprochés ». En revanche, le juge avait annulé la décision du CSA refusant à la société Vortex la reconduction de son autorisation, car selon le juge, le CSA « ne pouvait refuser cette reconduction sans avoir communiqué préalablement au bénéficiaire de l'autorisation les griefs relevés à son encontre ».

Il en fut de même pour l'affaire *Association Ici et maintenant*¹⁰³¹ dont le CSA avait réduit l'autorisation pour avoir diffusé des propos racistes et antisémites. Compte tenu de la gravité et de la répétition des faits, le Conseil d'Etat a reconnu la validité de cette sanction. Cependant, une autre décision du CSA refusant la reconduction de l'autorisation de cette association¹⁰³² a été annulée par le juge car il avait estimé que les faits « n'étaient pas d'une gravité telle qu'ils justifient la décision prise ».¹⁰³³

Ainsi, en France, le juge contrôle strictement les décisions du CSA refusant de reconduire l'autorisation d'émettre d'un exploitant, sans doute en considération du fait que ce refus lui cause un préjudice sérieux.

En Thaïlande, lorsque la gravité de l'acte conditionne la sévérité de la sanction, le juge vérifie comment l'autorité a apprécié cette gravité. Si la CNRT n'avait pas de motif suffisant, la sanction peut être annulée.

Par exemple, dans l'affaire *Voice TV*¹⁰³⁴, la CNRT avait sanctionné la société Voice TV en suspendant son autorisation pendant 15 jours, au motif qu'avant une élection législative elle avait diffusé dans ses programmes « *Tonight Thailand* » et « *Wake Up News* » des contenus incitant à des confusions ou à des provocations pouvant troubler l'ordre public. La CNRT avait

¹⁰³¹ CE. 9 octobre 1996, *Association Ici et maintenant*, n°173073 ; cité dans E. DERIEUX, Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Ibid.*

¹⁰³² CE. 19 mars 1997, *Association Ici et maintenant*, n°173514 ; cité dans E. DERIEUX, Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Ibid.*

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ TA (TH) Central. 27 février 2019, *Voice TV c/ CNRT et le Bureau de la CNRT*, n°208/2562.

considéré ces contenus comme étant interdits par l'article 3 (5) de l'annonce du Conseil National pour la Paix et l'Ordre n°97/2557 (modifiée par l'annonce 103/2557), par l'article 37 de la loi sur les exploitations des services de radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008), et par la convention conclue entre le requérant et la CNRT le 4 juin 2014.

La CNRT a sanctionné *Voice TV* en se référant aux articles 16, 37 et 64 de la loi de 2008 ainsi qu'à l'article 20 du règlement de la CNRT sur les critères et procédures de l'autorisation des services de radio et de télévision B.E. 2555 (2012).

Cependant, pour sa part, le juge avait considéré qu'en application de l'article 64 de la loi de 2008, la CNRT ne pouvait suspendre l'autorisation que lorsque des actes interdits selon l'article 37 avaient causé des dommages sérieux. Or, la CNRT n'avait pas suffisamment justifié comment les contenus en cause pouvaient causer des dommages sérieux. De plus, la CNRT ne pouvait pas se prévaloir du fait que *Voice TV* avait commis des répétitions de ses actes interdits par la loi, car lorsque la CNRT avait écrit à *Voice TV* pour lui demander ses justifications sur les faits reprochés, elle n'avait pas demandé à la société qu'elle se justifie aussi sur sa répétition de ces faits. Le juge avait donc annulé la sanction.

Concernant les sanctions pécuniaires infligées aux exploitants de services audiovisuels par l'autorité de régulation, la France et la Thaïlande ont des façons différentes de fixer le montant des amendes.¹⁰³⁵ Les sanctions pécuniaires en Thaïlande sont classées selon les infractions en trois niveaux avec chacun des montants minimaux et maximaux. En France, le montant doit être calculé en « fonction de la gravité des manquements », « sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes », et ce maximum est porté à « 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation ».¹⁰³⁶

En Thaïlande, c'est la loi qui précise le niveau des amendes applicables pour chaque type de faits. C'est le cas présenté avec l'affaire *Major Television Thai et Boy Thai* de la décision du tribunal administratif Central du 24 septembre 2018¹⁰³⁷ déjà citée.

En France, le juge vérifie si le quantum de l'amende est bien en rapport avec la gravité du manquement qu'elle sanctionne.

¹⁰³⁵ Voir Paragraphe 2 C de la section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la Première Partie.

¹⁰³⁶ Article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986.

¹⁰³⁷ TA (TH) Central. 24 septembre 2018, la société *Major Television Thai* et la Société *Boy Thai* c/ CNRT, n° 1850/2551

Ainsi, dans la décision du Conseil d'État sur l'affaire *association Comité de Défense des Auditeurs de Radio Solidarité (CDARS)*¹⁰³⁸, le juge a considéré que même si 25,000 euros est une somme importante relativement au budget de l'association, « *elle est justifiée par la gravité des manquements [...], qui n'ont pas présenté un caractère ponctuel mais se sont répétés sur une longue période* ». Le juge a donc rejeté la demande du requérant demandant l'annulation de la sanction.

On peut aussi citer l'affaire *Association Promouvoir*¹⁰³⁹ : les requérants avaient demandé au CSA d'adresser « *aux sociétés nationales Radio France et France Télévision une recommandation relative au respect du pluralisme en matière de communication audiovisuelle concernant l'accès aux émissions radiophoniques et audiovisuelles faisant suite au retrait du visa d'exploitation du film « Baise-moi* ». Le CSA avait implicitement rejeté cette demande. Ce refus faisant grief avait fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Le juge a rejeté la demande des requérants eu égard au « *large pouvoir d'appréciation* » du CSA et « *à la variété des moyens dont il dispose pour veiller au respect des objectifs fixés par la loi* ». Il n'y avait donc pas eu de sa part « *une erreur manifeste d'appréciation* ». ¹⁰⁴⁰

En France donc, bien que le juge soit très strict sur le contrôle de la compétence du CSA quant à l'établissement des règles relatives à la diffusion des programmes, ce contrôle est modulé cas par cas. Dans certains cas, le juge effectue un contrôle maximum sur l'appréciation de l'autorité de régulation. Cependant, de nombreux cas montrent aussi que le juge administratif français centre sa vigilance sur l'exercice des missions de l'autorité de régulation et exerce un contrôle restreint en vérifiant si elle a ou non commis une erreur manifeste d'appréciation.

En revanche en Thaïlande, il y a encore peu de décisions sur la diffusion des programmes. Le juge semble se contenter de vérifier s'il y a eu erreur manifeste d'appréciation de l'autorité de régulation dans l'utilisation de son pouvoir réglementaire en ce domaine.

En somme, dans chacun des deux pays, le degré de contrôle du juge administratif sur ce sujet est délicat à doser, car il doit à la fois garantir la liberté de communication audiovisuelle et préserver l'autorité de l'organisme de régulation du domaine de l'audiovisuel.

¹⁰³⁸ CE. 17 Décembre 2018, *association Comité de Défense des Auditeurs de Radio Solidarité (CDARS)*, *op.cit.*

¹⁰³⁹ CE. 18 décembre 2002, *l'Association Promouvoir*, n° 232273 ; AJDA 2003, p.754, note. F. JULIEN-LAFERRIÈRE ; L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit publique Tome 259, 2008, p.628.

¹⁰⁴⁰ Voir L. CALANDRI, *Ibid.*, p.628.

CONCLUSION

*« Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ».*¹⁰⁴¹

Après avoir examiné en détail quels sont en Thaïlande et en France les fondements et les particularités du contentieux administratif des médias audiovisuels, il est temps de conclure cette thèse.

Comme déjà indiqué dans son introduction, cette étude comparative du contentieux administratif des médias audiovisuels en droit français et en droit thaïlandais visait non seulement à identifier les différences de traitement par deux systèmes juridiques plutôt dissemblables (même s'ils se recoupent parfois) d'un domaine nouveau, spécial, et très évolutif – celui des litiges concernant les médias audio-visuels – mais aussi et surtout de voir comment chacun des deux systèmes a affronté les difficultés et leur a trouvé des solutions applicables dans son pays, avec plus ou moins de facilité, et plus ou moins de succès. Cela permet de mieux comprendre l'état actuel des contentieux administratifs relatifs aux médias audiovisuels dans chacun des deux pays, et de voir pour chacun des deux systèmes juridiques quels sont ses atouts et ses handicaps pour s'adapter aux rapides évolutions de ces médias tout en favorisant autant que possible celles qui peuvent bénéficier aux intérêts du public national, à ceux des acteurs locaux du domaine, et à ceux de l'État central. Ces connaissances pourront servir au développement des médias audiovisuels aussi bien en Thaïlande qu'en France, deux pays amis habitués à coopérer dans le domaine du Droit, et qui chacun sauront tirer profit de l'expérience de l'autre pour élaborer leurs propres réformes du cadre juridique des médias audiovisuels.

C'est pourquoi, afin de conclure l'étude comparative de cette thèse, les principaux résultats peuvent être regroupés sous deux thèmes : (I) les avantages et les inconvénients des

¹⁰⁴¹ Article 29 (2) Déclaration universelle des droits de l'homme

lois et règlements qui régissent le fonctionnement des médias audiovisuels en France et en Thaïlande, puis (II) les avantages et les inconvénients des procédures du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

1. Les avantages et les inconvénients des lois et règlements qui régissent le fonctionnement des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

Premièrement, pour accorder le droit d'utiliser des fréquences et d'exploiter des services de médias audiovisuels, Thaïlande et France ont toutes deux choisi de recourir au système de l'autorisation plutôt qu'à celui de la concession. Toutefois, il y a des différences : on les voit surtout dans le cas d'une autorisation accordée à des services de médias audiovisuels du secteur privé à vocation commerciale utilisant des fréquences hertziennes terrestres. En effet, alors que la Thaïlande a choisi pour l'attribution de ces fréquences la procédure de la mise aux enchères, la France a choisi la procédure d'appel à candidatures. En outre, on peut observer des différences dans le nombre des décisions administratives prises à ce sujet dans chacun des deux pays : en Thaïlande elles sont beaucoup moins nombreuses qu'en France. Cela ne veut pas dire que le système français fonctionne moins bien. Au contraire, en fin de compte, la procédure française d'appel à candidature qui attribue gratuitement l'autorisation apparaît meilleure que la procédure thaïlandaise, car en Thaïlande, les entreprises de médias audiovisuels du secteur privé qui ont déjà dû payer cher pour les fréquences qu'elles utilisent ont ensuite beaucoup de mal à rentabiliser cet investissement en vendant leurs services à leurs clients. Des solutions doivent alors être trouvées en dehors de la voie juridictionnelle, soit politiques, soit législatives : ainsi, quand le Conseil National pour la Paix et l'Ordre (CNPO)¹⁰⁴², doit laisser le choix aux entreprises de médias audiovisuels qui ne peuvent plus exploiter leurs services de rendre leurs autorisations. ; ainsi encore quand la loi doit être modifiée pour les dispenser de la procédure de mise aux enchères dans certaines situations.¹⁰⁴³ Une importante jurisprudence s'est

¹⁰⁴² Voir les détails sur la CNPO dans la B) du Paragraphe 1 de la Section 2 du Chapitre 1 du Titre 2 de la Partie 1.

¹⁰⁴³ La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications n.3 de 2019 a modifié l'article 42 de la loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de la radiodiffusion, de la télévision et des télécommunications BE. 2553 (2010). Dans les deux cas suivants, l'autorisation d'utiliser des bandes de fréquences peut être accordée par d'autres voies que la mise aux enchères : (1) quand les bandes de fréquences demandées sont suffisantes pour l'utilisation demandée ; (2) quand les bandes de fréquences concernées par l'annonce NBTC doivent être utilisés pour des activités de service public, pour la sécurité de l'État ou pour d'autres services à but non lucratif.

développée dans ces types de cas afin de permettre que les décisions de l'autorité puissent être contrôlées par le juge administratif. Somme toute, l'étude comparative permet de conclure que la procédure d'autorisation la plus efficace pour les services de médias audiovisuels est celle de l'appel à candidatures en droit français.

Deuxièmement, en France, dans le domaine des médias audiovisuels, le pouvoir réglementaire n'intervient que de façon restreinte, car ce pouvoir est en principe réservé au gouvernement. En outre, en matière de médias audiovisuels, la loi française ne se limite pas à poser des principes, mais fixe aussi bon nombre de détails d'application. Au contraire en Thaïlande, depuis l'établissement de la CNRT, c'est à elle que la loi réserve l'essentiel du pouvoir réglementaire en matière de médias audiovisuels. Cependant, en pratique, il est difficile de dire quelle est la meilleure approche, thaïlandaise ou française. Ainsi, en France, où les détails d'application sont déjà fixés par un décret ou par une loi, l'Autorité de régulation déjà ancienne a pris l'habitude d'utiliser son pouvoir de recommandation pour inciter une entreprise de médias audiovisuels à se mettre en règle. Cela convient parfaitement pour la France qui a déjà une longue expérience dans ce domaine. En Thaïlande, l'autorité de régulation est bien plus récente qu'en France : elle a été instituée peu de temps après la proclamation de la liberté de communication audiovisuelle. Elle a donc moins d'expérience que son homologue française. Cependant, étant donné qu'en matière de communication audiovisuelle la loi thaïlandaise se borne à poser les principes et confie à la CNRT le pouvoir de préciser par ses règlements les détails d'application, celle-ci est en mesure de les adapter plus rapidement aux changements de situations dans le paysage audio-visuel thaïlandais. Pour ce qui est du rôle du juge administratif tel que le prévoit la loi, en France il peut exercer un contrôle assez large, en veillant principalement à sanctionner le vice de compétence de l'autorité de régulation. En Thaïlande, le juge administratif exerce un contrôle plus restreint sur les règlements de l'Autorité de régulation, ce qui fait qu'ils peuvent être la cause de multiples contentieux. En somme, le système français semble mieux convenir au domaine particulier des médias audiovisuels.

2. Les avantages et les inconvénients des procédures du contentieux administratif des médias audiovisuels en France et en Thaïlande.

Premièrement, en France le Conseil d'Etat est la juridiction compétente en premier et dernier ressort lorsqu'il s'agit de contentieux concernant une décision de l'Autorité de

régulation (CSA, devenu récemment ARCOM). Cela permet une décision plus rapide. Il en va tout autrement en Thaïlande : en ce domaine c'est le Tribunal Administratif Central qui est juge en premier ressort, et dans le cas où il y a appel de sa décision, c'est la Cour Administrative Suprême qui est juge en dernier ressort. Certes, avoir un double degré de juridictions permet un meilleur examen des affaires, mais les délais sont bien plus longs qu'en France. Par exemple, dans le cas de l'affaire LT Online¹⁰⁴⁴, la requête demandant l'annulation du rejet par la CNRT de la demande d'autorisation a été introduite en 2013. Le Tribunal Administratif Central a rendu sa décision en 2015. Finalement, c'est seulement en 2021 que la Cour Administrative Suprême a décidé d'annuler la décision du Tribunal Administratif Central. En somme, les deux systèmes ont des avantages contrebalancés par des inconvénients

Deuxièmement, en France existe un référé spécial, le référé audiovisuel¹⁰⁴⁵. Il s'agit d'un référé permettant au président de l'Autorité de régulation de demander au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'obliger les services de médias audiovisuels à respecter la loi, les règlements, ainsi que les conventions conclues entre ces services.

Ce référé audiovisuel serait-il éventuellement utile en droit thaïlandais ? En effet le référé audiovisuel était au départ une solution trouvée en droit français pour obliger les services des médias audiovisuels à respecter leurs obligations sans pour autant leur retirer leur autorisation. À cette époque en effet, l'ancienne autorité française de régulation, *la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA)*, n'avait pas d'autre possibilité pour sanctionner les manquements des services des médias audiovisuels. Bien que cela ne soit plus le cas actuellement en France (d'autres sanctions administratives sont possibles), ce référé efficace y reste utilisable.

La Thaïlande n'a pas rencontré le même besoin qu'en France, car la loi avait déjà doté la CNRT de plusieurs possibilités de sanctions. Certes, l'introduction d'un référé audiovisuel pourrait renforcer son pouvoir d'obliger les services des médias à se conformer aux lois et aux règlements. Cependant, pour le moment, il n'y a pas d'urgence à l'introduire.

Troisièmement, dans certains cas particuliers du contentieux audiovisuel, la loi thaïlandaise a prévu une procédure contentieuse différente de la loi française, mais cette

¹⁰⁴⁴ TA. Central, 25 mars 2015, LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2), n° noir 1698/2556, n° rouge 803/2558 ; CAS, 22 janvier 2021, CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2), n° noir Ap. 585/2558, n° rouge Ap. 1/2564

¹⁰⁴⁵ Article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986

différence semble mieux adaptée à la situation des contentieux administratifs thaïlandais. Tel est le cas du recours d'injonction prévu par le n° (2) de l'alinéa un de l'article 72 de la loi de 1999 en cas de manquement par la CNRT à un devoir imposé par la loi : il permet au requérant de demander au juge administratif de faire injonction à l'autorité de régulation d'accomplir son devoir légal. En France, c'est dans le cas d'un recours en annulation d'un refus implicite que le juge pourra adresser une injonction à l'Autorité de régulation. Là encore, avantages et inconvénients des deux systèmes semblent s'équilibrer.

Comme déjà signalé en introduction, la recherche cette thèse a eu besoin d'être réorientée plusieurs fois en raison de modifications des lois françaises et thaïlandaises, et d'un changement de la Constitution Thaïlandaise suite à un coup d'Etat. Ces réorientations ne font que refléter la nécessité pour les médias audiovisuels des deux pays de toujours devoir s'adapter aux différents changements de situations dans l'environnement où ils opèrent, qu'ils soient juridiques, politiques, technologiques, sociaux etc.... D'un autre côté, la dynamique de développement propre aux médias audiovisuels est elle-même la cause de changements dans la société de chacun des deux pays, et d'une nécessaire adaptation de leurs institutions juridiques et étatiques. Tôt ou tard cela influera sur les recours à la juridiction administrative pour régler des litiges en matière de communication audiovisuelle, et à leur tour les décisions des juges administratifs n'auront pas seulement pour effet de dire quelle partie gagne ou perd, mais constitueront des références qui influenceront sur le paysage audiovisuel de chacun des deux pays.

Tout cela ouvre un vaste champ aux futures études comparatives sur le droit français et le droit thaïlandais concernant le contentieux administratif des médias audiovisuels : ainsi, par exemple, restent à explorer en détail les contentieux de deux médias audiovisuels très populaires en Thaïlande comme en France, où ils comptent déjà des dizaines de millions d'abonnés : les réseaux sociaux et les chaînes Youtube. Les intérêts en jeu sont très importants, non seulement dans le domaine financier, mais aussi dans le domaine social et politique, compte tenu de leur influence grandissante.

BIBLIOGRAPHIE

DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPEDIES

- S. GUINCHARD, T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques 2012*, Dalloz, 19^e Edition, Paris, 2011
- D. CHAGNOLLAUD, G. DRAGO, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2007, p.442
- G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10^e édition « Quadrige », Paris, 2014
- D. ALLAND., S. RIALS. (dir.), *Dictionnaires de la culture juridique*, LAMY, PUF, 2003

OUVRAGES GENERAUX, MANUELS ET TRAITES

En langue thaïlandaise

- A. ENGCHANIL, *Les principes du droit public économique*, Faculté de Droit, Université Chulalongkorn, Winyuchon, Bangkok, 2023.
- A. CHULARAT, *Pour en arriver ... à la juridiction administrative (en Thai)*, juridiction administrative, Din-Design, 2^e édition, 2009
- B. SUPADHILOKE, *La liberté de communication en Thaïlande*, Thai khadi reseach institut of Thamasart university and the foundation for the promotion of social sciences and humanities textbooks projects, Bangkok, 1984
- B. WANNAPANIT, *Recours au contentieux administratif, les différents contentieux administratifs et l'intérêt à agir pour chaque contentieux*, Rapport de l'Office des juridictions administratives, 2000
- Bangkok Bank, *La légende de la télévision avec Chamnong Ransikul*, Amarin and publishing, Bangkok, 1995
- Bangkok Entertainment, *46th Anniversary of Television channel 3*, Bangkok Entertainment, Bangkok
- C. SAWAENGSACK, *Manuel du droit portant création de la juridiction administrative et de la procédure administrative contentieuse*, Winyuchon, 8^e édition, 2013

- K. KAMOLTHAMWONG, *Lois des communications de masse*, Winyuchon, Bangkok, 2011
- K. THONGRAWEEWONG, *Droit relatif e à la communication de masse*, Nititham, Bangkok, 2012
- L. DHIRAVAGIN, *La déclaration des droits et des libertés du peuple thaïlandais*, MAC Press, Bangkok, 2007
- Le Secrétariat de l'assemble national, *L'intention de la Constitution B.E. 2550*, le secrétariat de l'assemble national Bangkok, 2007
- M. JUMPA, Cours du droit administratif, Tome 3 : actes administratifs et le contrôle des actes administrative, partie 1, Imprimerie de l'Université Chulalongkorn, édition 3, Bangkok, 2011
- M. JUMPA, *Manuel du droit administrative sur un acte administratif et le contrôle de l'acte administratif Tome 1*, l'éditeur de l'Université Chulalongkorn, 2^e édition, 2008
- MCOT, « *60th Anniversary of Thai Television 35th Anniversary of MCOT* », MCOT, Bangkok, 2012
- N. KHIANGPRAKHONG, *Legal problems on the investment in State Undertaking under the Private Investment in State Undertaking act B.E. 2556*, Thesis for the degree of master of Laws, Faculty of Law, Thammasat University, 2015
- N. BORAMANUN, *La procédure adéquate pour la nomination des administrateurs des autorités administratives indépendantes*, King Prajadhipok's Institute, 2014
- P. CHAWALATHAWAT, *Article sur l'histoire des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, dans P. SRISINGHA, *Recueil des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, Nititham, Bangkok, 2011
- P. CHOKRUANGSAKUL, *Cours de droit sur la juridiction administratif et la procédure administrative contentieuse*, NITITHAM, Bangkok, 2010
- P. NIAMKHUNJORN, *L'explication sur le code Civil et Commercial au sujet des biens*, Nitibannagarn, Bangkok, 2002,
- P. PONNIMITLERTCHAROEN, « *Secret, Dramatique, Télévision numérique* », Pimdee, 2015
- P. SRISINGHA, *Recueil des lois relatives aux services des radios, des télévisions et des télécommunications*, Nititham, Bangkok, 2011

- P. RAMASOOTA RANANAND., U. SIRIYUVASAK, *Communication, communication de masse et médias de masse*, dans U. SIRIYUVASAK, *La communication de masse, Media, Culture et Société (Mass communication Media, culture and society)*, 2ème édition, Université Chulalongkorn, Bangkok, 2007, p.4
- R. HONGSIRI, *La juridiction administrative et la procédure administrative contentieuse*, The Thai Bar Institute, 5e édition, 2014
- Royal Thai Army Radio and Television Station, « *40th Anniversary Royal Thai Army Radio and Television Station Channel 5* », Royal Thai Army Radio and Television Station, Bangkok, 1998
- S. BUAPHUEN, *La réforme des médias audiovisuels selon l'article 40*, Winyuchon, Bangkok, 2003
- S. Kattiya, *Droit et éthique de la communication de masse*, Pape House, Bangkok, 2013
- S. TANGKITVANICH, *Rapport complet de la recherche sur le projet de surveillance législative*, Institut de recherche pour le développement de Thaïlande (*Thailand Development Research*), Bangkok, 2008
- U. SIRIYUVASAK, *La communication de masse, Média, Culture et Société (Mass communication Media, culture and society)*, 2ème édition, Université Chulalongkorn, Bangkok, 2007
- U. SIRIYUVASAK, W. WISARUTPITCH, V. VARUNYOU et M. KLANNURAK, *Le rôle de l'Etat concernant la communication de masse : proposition d'un nouveau texte juridique relatif aux services audiovisuels*, Nititham, Bangkok, 1996
- V. VARUNYOU, *Independent Administrative Body*, Thailand Research Fund, Bangkok, 1995
- W. NAMSIRIPONGPUN, *L'explication sur le code Civil et Commercial, partie 4, les biens*, Duantula press, Bangkok, 2012 p.42
- W. SANGSARAPAN, *Mass Media Laws*, Winyuchon, 5 édition, Bangkok, 2011
- W. WISARUTPITCH, *Connaissance fondamentales sur la juridiction administrative*, Winyuchon, 2001

En langue française

- A-M. OLIVIA, *La Cour de justice de l'Union européenne et la régulation de l'audiovisuel*, dans sous la direct. S. REGOUD et L. CALANDRI, *La Régulation de la communication audiovisuelle : enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 175-176R. CHAPUS, *Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien*, 15^e édition, Paris, 2001
- B. MATHIEU., M. VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, L.G.D.J, Paris, 2002
- B. SEILLER et M. GUYOMAR, *Contentieux administratif*, Dalloz, Collection Hyper Cours, 2014
- C. BROUELLE, *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 10^e édition, 2022
- C. BROUELLE., L. FRANCESCHINI, *Droit de la régulation audiovisuelle*, LGDJ Lextenso, Collection Systèmes, Paris, 2020
- C. DEBBASCH, *Droit de l'audiovisuel*, Précis Dalloz, 3^{ème} édition, 1993
- C. DEBBASCH, H. ISAR, et X. AGOSTINELLI, *Droit de la communication : audiovisuel*, presse, Internet, Dalloz, Précis Dalloz, 2002.
- C. GALVADA, M. BOIZARD, *Droit de l'audiovisuel, Cinéma, Télévision, Vidéo*, Lamy, 2^{ème} édition, 1989
- C. LAVIALLE, *Droit administratif des biens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996
- Ch. DEBBASCH, *Constitutionnalité des quotas de télédiffusion d'œuvres françaises ou européennes*, D. 1992. 201, voir II
- Ch. DEBBASCH., F. COLIN, *Droit Administratif*, Economica, 11^e édition, 2014
- Ch. DEBBASCH., J-M. PONTIER, J. BOURDON., J-C RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^e édition, 2001
- CHUPIN., N. HUBÉ et N. KICIAF, *Histoire politique et économique des médias en France*, La Découverte, collection Repères Culture – Communication, 2012
- D. CHABANOL, B. BONNET, *La pratique du contentieux administratif*, 12^e édition, LexisNexis SA, 2018
- D. DE BELLESCIZE et L. FRANCESCHINI, *Droit de la communication*, Thémis droit, Paris, 2011
- D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, Thémis droit, 5^e édition, Paris, 2013
- E. DERIEUX, *Droit des médias, droit français, européen et international*, 6^e édition, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2010

- E. DERIEUX, *Droit européen et international des médias*, L.G.D.J, Paris, 2003
- E. DERIEUX, *Les droits des médias*, Dalloz, Connaissance du droit, 4ème édition, 2010
- E. DREYER, *Droit de la communication*, 2ème édition, LexisNexis, Paris, 2022
- É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault première édition 1887-1888
- G. LEBRETON, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Sirey, 8^e édition, 2008
- H. ISAR., O. STURZENEGGER (dir.), *Pluralisme, pluralismes*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Inter-normes, 2011.
- H. PAULIAT, « *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des « autorités administratives indépendantes » compétentes en matière audiovisuelle* », RFDA, 1992, p. 256
- J. GICQUEL., J-E GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 30^e édition, 2016
- J. MORAND-DEVILLIER, *Droit administratif des biens*, Cours, Thèmes de réflexion, Commentaires d'arrêts avec corrigés, LGDJ-Montchrestien, Lextenso éditions, édition 7, 2012
- J-F. CALMETTE, *La rareté en droit public*, l'Harmattan, Paris, 2004 p.182
- J-F. LACHAUME, H. PAULIAT, S. BRACONNIER et C. DEFFIGIER, *Droit administratif*, Les grandes décisions de la jurisprudence, 17e édition, PUF, Thémis Droit, 2017
- J-G SORBARA, *Manuel de droit administratif des biens*, PUF, 2016
- J-H STAHL (dir.), *Code des relations entre public et l'administration*, Dalloz, 1^{er} édition, 2016
- J-P. JACQUÉ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Mémentos Dalloz, Paris, 2010
- J-P. BROUANT, « *L'usage des fréquences de communication audiovisuelle et la domanialité publique* », AJDA 1997, p.115
- K. FAVRO, « *La suppression du conventionnement des chaînes satellitaires extra-communautaires l'arme fatale contre le terrorisme* », Legipress, 2006, n°228-I, p.17
- L. FAVOREU., P. GAÏA., R. GHEVONTIAN., J-LMESTRE., O. PFERSMANN., A. ROUX., G. SCOFFONI., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 18^e édition, 2016

- L. FRANCESCHINI, *La régulation audiovisuelle en France*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, Paris, 1995
- La Cour administrative de Thaïlande, *La Cour administrative de Thaïlande*, S.I.:[s.n.], 1^{er} édition 2007
- M. SAUVAGE., I. MASSON, *Histoire de la Télévision Française de 1935 à nos jours*, Nouveau Monde, Paris, 2012
- O. GOHIN, *Contentieux administratif*, Lexis Nexis, 7e édition, Paris, 2012
- O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Dalloz, 2013
- Observatoire européen de l'audiovisuel, *La télévision et la concentration des médias : modèles de réglementation aux niveaux national et européen*, IRIS spécial, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2001
- P. CAVALIER., O. MOREL-MOROGER, *La radio*, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, 2^{ème} édition, Vendôme, 2008
- R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e édition, Paris, 2008
- S. REGOURD, *Droit de la communication audiovisuelle*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, Paris, 2001
- S. REGOURD, *La télévision des européens*. La Documentation française, collect. Vivre en Europe, 1992
- S. REGOURD., F. SAHLI, *La régulation juridique de la communication (audiovisuel et télécommunications) : Études comparées franco-marocaines*, Presses universitaires de Perpignan, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, Revue Franco-Maghrébine de droit, 2005
- S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015
- S. TRAORÉ, *Droit des propriétés publiques*, Vuibert, Coll. Public Droit, Paris, 2008
- T. PEZ, *Le domaine public hertzien, Attribution et exploitation des fréquences radioélectriques*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2011
- X. BIOY, *Droit Fondamentaux et libertés publiques*, LDGJ, 4^e édition, 2016
- Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, L.G.D.J., 24^e édition, 2022
- Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif, Tome 1 Droit administratif général*, LGDJ, 2001

OUVRAGES SPECIALISES, THESES ET MEMOIRES

En langue thaïlandaise

- A. SUTHISOM, *Provisional Measure before Delivery of judgment of an administrative Court*, thèse de Master de la faculté de Droit de l'Université de Thammasart, 2005
- A. TEERAPUTRANUN, *The legal measure in frequency allocation: case study of status, role and competence of independent regulatory agency in concerning with right and freedom of people*, Thesis of Master of Laws, Ramkhamhaeng University, 2003
- C. EKPAOPUN, *La protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle dans la Constitution, (The Protection of Rights and Liberty in Constitution by Constitution Court)*, Bangkok, Université de Thammasat, thèse de Master, 2005
- K. CHAWANG, *Problems on the regulation broadcasting in Thailand*, thèse de Master de la faculté de Droit de l'Université de Thammasart, 2007
- V. WATTHANASUCHAT, *Persons Entitled to Institute an Administrative Case*, thesis for Master Degree, Dhurakij Pundit University, 2001
- W. EAKPONGPAN, *Problems of the NBC committee selection procedure under organizations by wave frequencies allocation and supervision of radio broadcasting business, television broadcasting business and telecommunications business Act. B.E. 2543*, Thesis for the Degree of Master Laws, Dhurakij Pundit University, 2009
- Y. KHAOPAD, *Administrative contract : A study on the unlawful selection process of the private party*, Thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009
- R. PATUMANON, *Judicial review of the thai administrative Court on an administrative body's motifs both fact and law concerning an administrative order*, Thesis for the Degree of Master of Law, Faculty of Law, Thammasart University, 2009

En langue française

- B. BILLA, *Le spectre hertzien, Dépendance du domaine public*, Thèse Université des Sciences Sociales, Toulouse 1 Capitole, 2006
- G. SUTTHIPRASID, *Le contentieux administratif environnemental en droit comparé franco-thaïlandais*, thèse de doctorat, Droit public, Montpellier 1, 2008

- H. ISAR, *Le service public et la communication audiovisuelle*, Presses universitaires d'Aix-Marseille et de *Économica*, Collection Droit de l'audiovisuel, 1995.
- J. SAINT LAURENT, *Droit administratif et régulation des médias, Etude d'une relation juridique en mutation*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2007
- J-J. TRAMONI, *le contentieux administratif de la communication audiovisuelle*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public Tome 201, Paris, 1998
- L. CALANDRI, *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, Bibliothèque de droit publique Tome 259, 2008
- N. HINSHIRANAN, « *Les télévisions hertziennes terrestres publiques et privées : étude comparative sur le droit français et le droit thaïlandais* », mémoire master 2 information – communication, spécialité : droit des médias et de la communication année universitaire 2012/2013 sous la direction du professeur Serge REGOURD, Université Toulouse 1 Capitole, 2013
- P. JITMAHUEMA (KONGMESOMBAT), *Les recours devant les juridictions administratives en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009
- P. LONGUEVILLE, *La régulation juridique de la distribution internationale des œuvres cinématographiques et audiovisuelles : étude de droit comparé franco-américaine*, Thèse doctorat. Droit. Toulouse 1. 2003
- P. MARCANGELO – LEOS, *pluralise et audiovisuel*, Bibliothèque de droit public, Tome 240, LGDJ, Paris, 2004
- P. SAENGGANOKKUL, *La juridiction administrative en Thaïlande : genèse d'une institution*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2011
- P. WATTANASIRITHAM, *La réforme juridique de la régulation de la communication audiovisuelle et des télécommunications en Thaïlande*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I – Science sociales, Toulouse, 2008
- R. PATUMANON, *Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais*, thèse de droit public, Université Montpellier 1, 2013

ARTICLES

En langue française

- B. COUSIN, B. DELCROS, « *L'Europe de la communication audiovisuelle* », AJDA 1990, p. 217.
- B. DELCROS, « *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Pour)* », R.F.D.A.1989, p.251
- B. GUILLOU., J-G PADIOLEAU, « *La régulation de la télévision* », La Documentation française, 1988
- B. MARAIS, « *Contrat et autorisation unilatérale : Quelques éléments de comparaison entre deux modalités de partenariat avec un opérateur privé pour fournir un service public* », Gaz. Pal. 14 mars 2006, n° 73, p. 3.
- C. MAUGÜÉ., L. TOUVET, « *Sanctions des manquements des exploitants audiovisuels à leurs obligations* », AJDA 1994, p.370
- D. Jean-Pierre, « *Un « pas de deux » entre le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de l'audiovisuel : la liquidation d'astreinte au terme d'une procédure de référé audiovisuel* », Recueil Dalloz, 1996
- D. TRUCHET, « *Controverse : les ondes appartiennent – elles au domaine public ? (Contre)* », R.F.D.A.1989, p.255
- D. TRUCHET, « *Droit de l'audiovisuel : confrontation avec le droit communautaire et hésitations nationales* », RFDA 1992, p.251
- E. DERIEUX, « *Communication audiovisuelle : dispositif anticoncentration et garanties du pluralisme* », petites affiches, 23 janvier 2001, n°16, p.4
- E. DERIEUX, « *Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel* », Petites affiches, 15 mars 2005, n°52, page 3
- E. SCARAMOZZINO, « *Audiovisuel – Réforme – Le CSA en toute indépendance* », Juris art etc. 2013, n°8, p.6
- F. JULIEN-LAFERRIERE, « *Pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel pour faire respecter le pluralisme* », AJDA 2003 p.745

- F. RIZZO, « *Droits audiovisuels La FIFA et l'UEFA doivent composer avec le principe du droit du public à l'information* », dans *Chronique de droit du sport (Suite et fin)*, petites affiches, 25 juin 2014, n°126, p. 5
- G. EVEILLARD, « *Les matières réservés par nature à l'autorité judiciaire* », AJDA 2017, p.101
- D. GILTARD, « *La régulation des radios privées* », AJDA, 2015, p.1034
- H. DELZANGLES, « *Un vent d'impartialité souffle encore sur le droit de la régulation, Propos autour de la réforme des pouvoirs de sanction du CSA* », AJDA 2014
- J. BERBERIAN, « *Audiovisuel – CSA : à nouveau statut, nouvelles règles* », Juris art etc. 2014, n°13, p.8
- J. CHEVALLIER, « *Le nouveau statut de la liberté de communication* », AJDA, 1987, p.59.
- J. CHEVALLIER, « *Le statut de la communication audiovisuelle* », AJDA, 1982, p. 555.
- J. MORANGE, « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel* », RFDA 1989, p. 235
- Jean-Marc PASTER, « *Radio – Le CSA ne peut outrepasser ses pouvoirs* », Juris art etc. 2016, n°31, p.10.
- J-J ISRAEL, « *Le juge administratif et les moyens de la liberté d'expression* », RFDA 2003, p.1083
- J-P THIELLAY, « *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique* », RFDA 2010 p.776
- L. BOY, « *Réflexions sur « le droit de la régulation »* », Dalloz 2001, p. 3031
- L. FAVOREU, « *La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés* », Recueil Dalloz 2001 p.1739.
- L. RAPP, « *Le droit des communications entre réglementation et régulation* », AJDA 2004, p. 2047.
- M-A. FRISON-ROCHE, « *Le droit de la régulation* », Recueil Dalloz 2001, p.610
- M-A. FRISON-ROCHE, « *Définition du droit de la régulation économique* », Dalloz 2004, p. 126
- N. SUDRES, « *La suppression anticipée de la publicité à la télévision publique* », RFDA 2010, p.776
- O. SCHRAMECK, « *Le CSA : nouvelle personnalité* », Juris art etc. 2014, n°9, p.13

- P. HUET, « *Le référé administratif dans le domaine de la communication audiovisuelle* », Recueil Dalloz 1990, p.104
- P. Musso, G. Pineau, « *L'Italie et sa télévision* », INA/Champ Vallon. 1989
- R. ALLEMAND, « *Le principe de liberté de communication audiovisuelle en Europe à travers l'exemple du câble et du satellite* », Petites affiches, n°78, 30 juin 1995
- R. GHEVONTIAN, « *Le référé-liberté : une procédure prometteuse* », Recueil Dalloz, 2001, p.1748.
- R. POESY, « *La nature juridique de l'Autorité de la Concurrence* », AJDA 2009, p. 347
- S REGOURD, « *De la crise comme élément d'identification du service public français de l'audiovisuel* », Sciences de la Société, n°42, 1997, p.75.
- S REGOURD, « *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision : une régénération controversée* », Légipresse, n°260, 2009, p. 29
- J. SIRINELLI, « *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir* », RFDA 2016, p. 529
- S. REGOURD, « *L'abandon du monopole dans la loi française du 29-07-1982* », FILMéchange, n°21, 1988, p.9.
- S. REGOURD, « *La loi du 5 mars 2009 et le nouveau service public de la télévision : une régénération controversée* », LÉGIPRESSE N°260 – Avril 2009, 2009, p.29
- S. REGOURD, « *Le droit de la communication audiovisuelle après la loi du 29 juillet 1982* », Actualité législative Dalloz, 1983, p.23
- S. REGOURD, « *Vers la fin de la télévision publique ?* », Traité de savoir-vivre du service public audiovisuel, Ed. de l'Attribut, 2008, p.53
- S. REGOURD, « *La dualité public/privé et le droit de la communication audiovisuelle* », RFDA, 1987, p. 356
- T. PEZ, « *Le règlement des différends et la fonction de régulation* », RFDA, 2017 p.643
- T. PEZ, « *Les attributions des autorités de régulation économique* », RFDA, 2017, n° 1, p. 42-56
- V. MELERO ; M. JOURDAIN, « *La protection juridique des événements sportifs* », Gazette du Palais, 08 novembre 2007 n° 312, P. 25
- Y. GOUNIN, « *Al Manar : chronique d'un imbroglio juridico-diplomatique* », AJDA 2005 p. 206.

En langue thaïlandaise

- B. SINGKANAITI, « *Le problème des organismes indépendants en vertu de la Constitution* », Revue de droit de la juridiction administrative, n° 3, 3 septembre-décembre, 2001
- Bureau de la commission de la concurrence, « *Pourquoi la loi sur les concurrences doit-elle avoir des sanctions pénales* », dans revue « *Competition Focus* » du Département des commerces intérieurs, volume 30, Juin 2015 (en thaï)
- C. SANGDEE, « *Images of Field Marshal Pibulsonggram in Thai political History 1933-1997* », Thesis for the Master of Arts Program in History, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, Academic 2009
- K. KIJBANJAI, « *BROADCASTING LICENSE FRAMEWORK AND ADMINISTRATION IN CONJUNCTION WITH COMPLIANCE IN THAILAND* », in Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, *NBTC journal 2018*, Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, Vol.2 Issue 2 December 2018, pp. 215 -234
- Le journal Bangkokbiznews, « *L'annonce du montant de la télévision numérique, l'offre pour la chaîne HD au maximum 10%* » (2013, 7 mai).
- N. HENGJAREON, « *Autorité indépendante : l'importance de la réforme politique et la réforme de l'administration* », recueil des articles du droit public du site www.pub-law.net volume 6, Bureau de la Cour Constitutionnelle, 2007
- P. MANAKIT, « *L'intégration des missions de protection des consommateurs entre le bureau du NBTC et la FDA (Food and Drug Administration)* » (en Thaï), in Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, *NBTC Journal 2018*, p.16
- P. MANAKIT, « *L'intégration des missions de protection des consommateurs entre le bureau du NBTC et la FDA* » (en Thai), in *Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, NBTC Journal 2018*
- P. KWAIPHAN, « *Quelques considérations sur le recours contre le contrat administratif selon la jurisprudence de la juridiction administratif français* », revue académique tome 2 : droit administratif, Partie droit de la procédure, revue académique de la juridiction administrative, 1ere année, édition 3, septembre-décembre 2001

- P. PONGSUWAN, « *Les moyens considérés dans le jugement des différents contentieux administratifs* », Documents distribués lors de la formation des officiers de premier grade de la juridiction administrative en Thaïlande, Bureau de la Juridiction Administrative, 2006
- S. SANGUANCHIT, « *Les poursuites sous la compétence de la CNRT* » (en thaï), in *Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission, NBTC Journal* 2017
- S. THANANITHICHOTE, « *l'Etude sur les organismes constitutionnels* », dans P. SUBKHAMPANG, P. RUKHAMATE, N. SRIPATHAR, C. PRATHEUANGRATTANA, S. THANANITHICHOTE, *les organismes constitutionnels : les bases de connaissances et les expériences pour un réforme*, King Prajadhipok's Institute, 2014, p.33-34
- Thailand Development Research Institute (TDRI), *Projet de recherche sur la réforme des médias, Tome 3 « La régulation des contenus de la radio et de la télévision »*, soumis à la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de la télécommunication, mars 2016

CONTRIBUTIONS AUX MELANGES ET ACTES DE COLLOQUES

- C. PICCIO, *Ouverture : la liberté de la communication audiovisuelle*. Intervention et dévitalisation par la convergence numérique d'une catégorie juridique dans « la liberté de la communication audiovisuelle au début du 21^e siècle » sous la direction de P. Mbongo, C. Piccio, M. Rasle, L'Harmattan, Paris, 2013
- D. BONMATI, « *Le juge administrative et la régulation audiovisuelle* », dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015
- H. ISAR, « *Petite histoire de la législation applicable au service minimum en cas de grève dans les sociétés nationales de programme de télévision* », dans Didier Guignard., Saïd Hamdouni et Lucien Rapp, « *Culture, Droit international et mondialisation : des liaisons protéennes : mélanges en l'honneur du professeur Serge Regourd* » Institut universitaire Varenne, Colloques et essais, 2019

- H. ISAR, « *Le numérique, le droit et le droit du numérique* » dans H. ISAR, F. LOMBARD, J-B. D'ONORIO, V. ÉGEA, A. LAMI ET X. MAGNON (DIR.), *Grandeur et servitudes du bien commun : mélanges en l'honneur de Jean-Claude Ricci*, Dalloz, 2023
- J-M. SAUVÉ, *Des blocs et des frontières : les juges de la légalité administrative*, dans le colloque sur *L'acte administratif sous le regard du juge judiciaire* organisé par la Cour de cassation le vendredi 4 avril 2014, publié dans Bulletin d'information, Diffusion de jurisprudence, doctrine et communications, n°810, les éditions des journaux officiels, Cour de Cassation, publication bimensuelle du 1^{er} novembre 2014
- P. MBONGO, *Ouverture : la liberté de la communication audiovisuelle*. Intervention et dévitalisation par la convergence numérique d'une catégorie juridique dans « la liberté de la communication audiovisuelle au début du 21^e siècle » sous la direction de Pascal Mbongo, Carine Piccio, Michel Rasle, L'Harmattan, Paris, 2013
- S. MIANNAY, « *Le statut du Conseil de l'audiovisuel : texte et pratique de l'indépendance* », dans S. REGOURD., L. CALANDRI (dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut Universitaire Varenne, Collection « Colloques & Essais », 2015

NOTES, OBSERVATIONS, AVIS ET CONCLUSIONS DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence française

Tribunal des Conflits

- TC. 2 mars 1987, *GOUMOT*, n°2433
- TC, 8 avril 1935, *Action française*, n°00822
- TC. 2 février 1950, *Radio Andorre*, n°1243 ; note J. RIVERO, JCP 1950, n°5542

Cour Constitutionnel

- CC. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *La Cinq*, *Rec.*, p.329 ; RA, 1989, p.223, J.-L. AUTIN ; *AJDA*, 1991, p.214, Com. B. STIRN ; *RFDA*, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; *D*, 1991, p.374, note P. HUET ; *RFDA*, 1989, p.220, Com B. GENEVOIS
- CC. n°91-304 DC du 15 janvier 1992 ; *D*.1992, II, p.201, note Ch. DEBBASCH

- CC. n°82-141 DC du 27 juillet 1982
- CC. n°2007-550 DC du 27 février 2007 ; J-É. SCHOETTL, note sous CC. n°2007-550 DC, 27 février 2007, « *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur* », *Petit affiches*, 14 mars 2007 n°53, p.3
- CC. n°82-141 DC du 27 juillet 1982
- CC. n° 71-44 DC du 16 juillet 1971
- CC. n°73-51 DC du 27 décembre 1973
- CC. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication ; D., 1987, p. 381, note H. MAISL
- CC. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, D 1983, p.169, note L. Hamon
- CC. n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 ; *Note* J. CHEVALLIER, *Actualité juridique, Droit administratif*, 20 mai 1987, p.347-350
- CC. n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000
- CC. n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001
- CC. n° 93-333 DC du 21 janvier 1994

Conseil d'Etat

- CE, Ord, 23 octobre 2012, *ASSOCIATION BOCAL ET AUTRES*, req. n° 362917, n° 362993, n° 362994 et n° 363211
- CE., Ass., 11 mars 1994, *SA La Cinq*, n° 115052, AJDA 1994, p. 402 ; RFDA 1994, p.429, Conclu. P. FRYDMAN
- CE. 27 novembre 2015, *Association Comité de défense des auditeurs de Radio solidarité*, n° 374373
- CE. Ass. 13 novembre 1991, *SA TF1*, n°117819
- CE. 6 février 1948, *Radio-Atlantique et Compagnie carcassonnaise de transports en commun*, RDP 1948
- CE. 17 Décembre 2018, *association Comité de Défense des Auditeurs de Radio Solidarité (CDARS)*, n°416311, AJDA 2018, p. 2474 ; Légipresse n. 367, janvier 2019, p.7 ; Gazette Du Palais, 8 janvier 2019, n°4 1, p.39, Ph. GRAVELEAU.
- CE. 7 février 2003, *association Radio deux couleurs*, n°232840, AJDA 2003, p.1181 ; Gazette du Palais, 2 décembre 2003, n°336, p. 6, Ph. GRAVELEAU
- CE. 28 février 1997, *Chambre nationale des professions libérales*, n° 135120

- CE. 10 février 2017, *Société Lagardère Active Broadcast*, n°391088 ; AJDA, 2017, p.555 ; Gazette du Palais, 21 février 2017, n°28, p.41, Ph. GRAVELEAU.
- CE. 2 décembre 2009, la *SOCIETE NRJ GROUP*, n° 311903
- CE. 30 décembre 2011, *Société Vortex*, n° 321417
- CE. 17 janvier 1990, *Union Nationale des Associations des Professions Libérales*, n°86515
- CE. 17 janvier 1990, *M. Jean-François Y*, n° 85898, n°85913, n°86057, rec. Lebon 1990 ; voir Gazette du Palais 21 octobre 1990, N°294-296, Panorama p.6
- CE. 19 octobre 2011, *SAS Rire et Chansons*, n° 335988 Lebon.
- CE. 11 avril 2014, n° 362916, *Association Bocal et autres* ; Lebon T. p. 844 et 846 ; AJDA 2014 p.1747
- CE. 20 mai 1996, *société Vortex*, n° 167694 ; cité dans E. DERIEUX, *Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Petites affiches, 15 mars 2005, n°52, page 3
- CE. 22 mars 1996, *NRJ SA*, n°131861 ; AJDA, 1996, p. 471 ; Petites affiches, 30 août 1996, n°105, p. 11, note Ch. MONDOU
- CE. 9 octobre 1996, *Association Ici et maintenant*, n°173073
- CE. 19 mars 1997, *Association Ici et maintenant*, n°173514
- CE. Ref. 1^{er} juillet 2003 *Association Zalea TV*, req. n° 258105, inédit au recueil Lebon
- CE. Ass., 16 avril 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion*, Rec., p. 97
- CE. 26 juillet 1991, *La Cinq*, n° 110945 ; AJDA 1991, p. 911, note J-P THÉRON ; Recueil Dalloz 1993 p. 485, note X. PHILIPPE
- CE. 10 octobre 1997, *la société Strasbourg FM*, n°134766, Lebon p.355 ; RFDA 1998, p. 29, Conclu. V. Péresse ; AJDA 1997 p.952, Chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud
- CE. 6 janvier 2006, *Sté Lebanese communication Group*, n°279596
- CE. 26 mai 2010, *Société Baby First*, n°320863, mentionné aux tables du recueil Lebon
- CE. 24 janvier 2014, *Vortex*, n°351274 ; AJDA 2014, p.1304
- CE. 22 juillet 2015, *SIRTI et Vortex*, n° 374114, n°374183, n°383009, mentionné aux tables du recueil Lebon
- CE. 21 janvier 2015, *Conseil national des barreaux*, n°372817 ; AJDA 2015, p.840

- CE, 27 juillet 2015, *SARL Media Bonheur*, n°376022, Inédit au recueil Lebon
- CE. 30 mars 2016, *Société Diversité France c/ Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 395702 ; RFDA 2016 p.967, Conclu. L. MARION; RFDA 2016 p.967 note S. REGOURD
- CE. 22 avril 2013, *Association des producteurs indépendants (API)*, n°343073
- CE, 11 juillet 2012, *la SARL Média Place Partners c/ CSA*, n° 351159, AJDA 2012 p.1435 ; P. GRAVELEAU, Gazette du Palais, Jurisprudence - Radiodiffusion-télévision, 2 août 2012, n°215, page 31
- CE. 8 avril 2009, *MM. Hollande et Mathus*, n° 311136 ; Concl. Catherine DE SALINS, *Les interventions du président de la République et l'audiovisuel*, RFDA 2009 p.351
- CE. 10 juillet 1995, *TFI*, n° 141726 ; AJDA 1995, p. 637, note H. TOUTÉE
- C.E. Ord, 17 mars 2010, *France Télévision*, n° 336710
- CE. 13 janvier 1992, *SOCIETE TOP ESPACE*, n°106258, Inédit au Recueil Lebon
- CE. 18 février 1994, *SOCIETE CINESOGAR*, n°137001, mentionné aux tables du recueil Lebon
- C.E. Ord. 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n°**228815** ; AJDA 2001 p. 152 ; AJDA 2001 p.150, chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN ; Recueil Dalloz 2001, p.1414, note B. SEILLER
- C.E. Ord. 19 novembre 2001, *la Société Civile des Auteurs Réalisateurs Producteurs*, req. n°240084 ; RTD Com. 2002, p.474, note A. FRANÇON ; Petites Affiches, 2001, n°237, p.14 note E. DERIEUX
- CE. ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC ! et autres*, n° 255886, n°255887, n°255888, n°255889, n° 255890, n°255891, n°255892 ; RFDA 2004, p.454, Concl. Devy et p.437, note Stahl et A. Courrèges ; AJDA 2004.1183, chron. C. Landais et Lenica, p.963, note Seiller et p.1626, note Bailleul ; LJA juill. 2004, n° 4, p.1, note Boulouis et A. Courrèges, p. 102
- CE, Ord, 30octobre 2008, *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n°321311, Inédit au Recueil Lebon.
- CE. Ord, *Société EUTELSAT*, 3 mars 2005, req. n°277736
- CE., 10 février 1992, *M. Y...*, n° 122880, inédit au recueil Lebon

- C.E. 5 / 3 SSR, 31 mars 1999, *Institut Technique et Européen de l'Audiovisuel et de la Communication*, req.n°200944, inédit au recueil Lebon
- CE. 12 février 2004, *Médya TV*, n° 249175 ; AJDA 2004, p. 1203, note J. SAINT LAURENT
- CE. Ord. 13 décembre 2004, *CSA c/ la Société Eutelsat*, n°274757 ; Recueil Dalloz 2005, p.17 ; AJDA 2005, p.206, note Y. GOUNIN
- CE. 5e et 3e sous-sect., 18 février 1994, *Société Performance SA RFM et a*, n°124805 à 124809 ; La Semaine Juridique [JCP], Ed. G, n. 44, 1994. II. 22327, p.372, note D. TRUCHET
- CE. Ord. 20 août 2004, *CSA c/ la société Eutelsat*, n° 269813
- CE. 30 décembre 2011, *Société Business FM*, n°329050
- CE, 30 juill. 1997, *Association Anglet FM*, n° 172606
- CE. 20 mai 1985, *Labbé et Gaudin*, n°64146
- CE. 30 mars 2016, *Société Diversité France*, n°395702 ; RFDA 2016 p. 954, L. MARIONCE 6 avril 1998, *Union syndicale de la production audiovisuelle demande* n°78445 ; AJDA 1998, p.729, Conclu. D. CHAUVAUX
- CE. 18 décembre 2002, *l'Association Promouvoir*, n° 232273 ; AJDA 2003, p.754, note. F. JULIEN-LAFERRIÈRE
- CE. 16 novembre 1990, *La Cinq*, n°97585 ; AJDA, 1991, p.214, Com B. STIRN ; RFDA, 1991, p.635, note D. TRUCHET ; D, 1991, p. 374, note P. HUET.
- CE. Ord. 19 juillet 2006, *CSA c/ SAPRODIF*, n° 294663
- CE. 05 mars 2008, *Société TF1 et Société NRJ 12*, n° 281451 et n° 284783, Lebon p. 91, concl. T. OLSON
- CE. 5 mars 2008, *Société TF1 et Société TMC*, n°286273
- CE. 27 juin 1997, *SOCIETE TV 6*, n° 134147
- CE. 13 juin 2001, *M. VERDURE*, n°211403 ; RFDA 2002, p.594 ; Conclu. D. CHAUVAUX
- CE. 9 juillet 2010, *Société Canal+ distribution*, n°335336 ; AJDA 2010 p.1924 ; note D. BOTTEGHI., A. LALLET ; Gazette du Palais, 12 août 2010, n°224, p.31, P. GRAVELEAU
- CE. 9 juillet 2010, *société NRJ12*, n^{os} 309352 et 309353
- CE. 17 décembre 2018, *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n°422282

- CE. 7 décembre 2011, *Société Métropole Télévision*, n°321349 ; Gazette du Palais, 22 décembre 2011, n°356, p.30, P. GRAVELEAU
- CE. 2 février 2011, *Société TV Numeric*, n°s 329254 et 332499 ; AJDA 2011 p.251 ; résumé dans Gazette du Palais, 17 février 2011, n°48, p.26, P. GRAVELEAU
- CE. 22 Octobre 2014, *Société France Télévision*, n° 356893
- CE. 13 décembre 2002, *Radio Monté-Carlo (RMC)*, n°221827 ; AJDA 2003, p.135, Conclu. D. CHAUVAUX
- CE. 28 juillet 2000, *Association Vichy-FM*, n° 197765
- CE 4 mars 1994, *Radio 34*, n°136821 ; Recueil Dalloz 1994, p.116
- CE. 12 juillet 1993, *Thot communication*, n°124835
- CE. 2 mai 2016, *société Nice Music*, n° 386655 ; Juris art etc. 2016, n°36, p.10, résumé J-M PASTOR
- CE. 2 mai 2016, *société Nice Music*, n° 33686
- CE. 15 avril 2016, *l'association Radio Color*, n° 384206, Inédit au Recueil Lebon.
- CE, 26 juillet 2011, *Société de Communication et de Production Audiovisuelle (SCPA)*, n° 325853
- CE 11 février 2010, *Borvo et autres*, req. n°s 324233 et 324407
- CE. 8 avril 1998, *La société N.R.J.*, n°169183, publié au recueil Lebon
- CE. Ord. 16 mars 1988, *CNCL c/ TF1*, n°95256
- CE. 11 avril 2014, *le Syndicat des réseaux radiophoniques nationaux*, n° 348972, Mentionné dans les tables du recueil Lebon
- CE. 29 janvier 1993, *la société N.R.J.*, n° 121953
- CE. 15 novembre 2000, *Association des Jeunes Téléspectateurs*, n° 206414, Inédit au Recueil Lebon
- CE. 15 novembre 2000, *Association des Jeunes Téléspectateurs*, n°208195, Inédit au Recueil Lebon
- CE. 11 mars 1998, *SOCIETE N.R.J.*, n° 172334, mentionné aux tables du recueil Lebon
- CE. 8 avril 1998, *SOCIETE N.R.J.*, n°172333, mentionné aux tables du recueil Lebon
- CE. 23 avril 1997, *Société des auteurs et compositeurs dramatiques*, n° 131688
- C.E. Ord. 24 février 2001, *Tibéri*, requête n°230611 ; RFDA 2001 p.629 comm. B. MALIGNER

- CE. Ord. 21 mai 2014, *Association Nouvelle Donne et autres*, req. n° 380452, inédit au recueil Lebon.
- CE. Ord. 12 février 2008, *Association Rencontre Amitié Radio Gazelle*, req. n°312794, Inédit au recueil Lebon.
- CE. Ord. 7 mai 2014, *Mme Lepage*, req. n°379104
- CE. Ord. 6 juin 2007, *Sachs*, req. N°306185, inédit au recueil Lebon
- CE. Ord. 10 février 2012, *Comité d'Entreprise de Radio France Internationale (RFI)*, req. n° 356383 inédit au recueil Lebon.
- CE. Ord. 21 mai 2014, *Association Nouvelle Donne et autres*, req. no 380452, inédit au recueil Lebon
- CE. Ord. 11 janvier 2007, *Lepage*, req. n° 300428, AJDA 2007. 640, note B. MALIGNER ; Petites affiches 11 juill. 2007, n°138, p. 10, note S. LAMOUREUX ; résumé Gazette du Palais, 2 août 2007, n°214, page 23
- CE. Ord. 19 février 2007, *Lepage*, req. n° 301537, inédit au recueil Lebon, Gazette du Palais, 2 août 2007, n°214, page 23 ;
- CE. Ord. 7 mai 2014, *Lepage*, req. n° 379104, inédit au recueil Lebon.
- CE. Ord. 26 mars 2001, *l'Association Radio 2 Couleurs*, req. n° 231736
- CE. Ord. 5 juillet 2004, *l'Association des Usagers des Médias d'Europe*, req. n° 269344
- CE. Ord. 15 juin 2009, *M. René A*, req. n° 328604.
- CE. Ord. 18 juin 2004, *M. Gilles X*, req. n° 268742.
- CE. Ord. 1 avril 2005, *M. Gilles X*, req. n° 279177.
- CE. Ord. 6 février 2012, *M. Patrick A*, req. n° 356394.
- CE. Ord., 7 décembre 1988, *CNCL c/ Société la Cinq*, req. n°103064
- CE. Ord. 21 juin 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n°97234
- CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ TF1*, n° 103063
- CE. Ord. 20 octobre 1988, *CNCL c/ La Cinq*, n° 102815
- CE. Ord. 20 janvier 1989, *CNCL c/ La Cinq*, n° 102993 ; Recueil Dalloz 1990, p. 104
- CE. Ord. 27 mars 2003, *CSA c/ Sté Métropole télévision M6*, n° 254736 ; Rec. CE 2003, p. 152 ; Gaz. Pal. 2004, jurispr. p. 442, note P. Noguier et J.-P. Frédéric ; JCP G 2003, II, 10189, note A. Chaminade.

- CE. Ord. 27 mars 2003, *CSA c/ TFI*, n° 254737, AJDA 2003, p. 1454, note J.-P. Thiellay
- CE. 25 novembre 1994, *La Cinq c/ CSA*, n°110810
- CE. 3 juillet 2000, *Société civile des auteurs réalisateurs producteurs*, n° 218358

Cour Administrative d'Appel

- CAA. 23 juin 2011, *Vortex*, n°09PA05578 ; AJDA 2011, p.2032 ; AJDA 2012, p.93, note M. SIRINELLI
- CAA. 2 Octobre 1990, *Société Internationale de Télévision et Communication*, n°89PA01666

Tribunal Administratif

- TA, 29 juillet 2009, *Vortex*, n°0619677

Jurisprudence étrangère

Cour Constitutionnel thaïlandaise

- La décision n°25-27/2555 du 27 août 2012
- La décision n°6/2553 du 21 avril 2010
- La décision n°33/2546 du 30 septembre 2003La décision n°30/2555 du 24 octobre 2012
- La décision n°28-29/2555 du 10 octobre 2012
- La décision n°44-45/2554 du 14 décembre 2011
- La décision n°4-5/2552 du 18 mars 2009

Tribunal Administratif

- TA (TH) Central. Ord. 29 juillet 2014, *Bangkok Entertainment c/ CNRT et autres*, req. n° 686/2557
- TA (TH) Central. Ord. 16 juillet 2015, *Peace TV et autres c/ CNRT et autres*, req. n°1163/2558.
- TA (TH) Central. Ord. 21 octobre 2015, *Super Cheng Pathumthani et autres c/ Bureau de la CNRT et autres*, req. n°1457/2558

- TA (TH) Central. Ord. 20 août 2015, *société Thai TV c/ CNRT*, req. 1164/2558
- TA (TH) Central. Ord. 17 janvier 2008, *Pirawat C. et autres c/ Directeur général du Département des Relations Publiques du gouvernement et autres*, req. n° 70/2551
- TA (TH) Central. Ord. 26 septembre 2015, *Bangkok Entertainment c/ Bureau de la CNRT et autres*, req. n°1561/2557
- TA (TH) Udon Thani, 19 juillet 2017, *Siang Tham Phuea Prachachon*, n° 103/2560
- TA (TH) Central, 15 septembre 2016, *la fondation Buddha Anek Prasong du Wat Sanghathan*, n° 1845/2559.
- TA (TH) Central, 3 août 2015, *Watana MUANGSOOK c/ chef de la CNPO*, n° 1811/2558
- TA (TH) Central. 27 février 2019, *Voice TV c/ CNRT et le Bureau de la CNRT*, n°208/2562
- TA. (TH) Central. 27 août 2018, *le Département des Relations Publiques du gouvernement c/ CNRT*, n° 2702/2558
- TA (TH) Central. 22 juin 2018, *société Bangkok Entertainment c/ Bureau de la CNRT, CNRT, (Sous-) Commission de la Radio et de Télévision*, n°1187/2561
- TA (TH) Central. 24 septembre 2018, *la société Major Television Thai et la Société Boy Thai c/ CNRT*, n° 1850/2551
- TA (TH) Central. Ord. 15 février 2019, *Voice TV c/ CNRT (1) et le Bureau de la CNRT (2)*, req. n° 258/2562
- TA (TH) Central. 13 mars 2018, *Thai TV*, n° 452/2561
- TA (TH) Central. Ord. 7 août 2013, *la société LT Online c/ la CNRT et La sous-commission de Radio et de télévision*, req. n° 1687/2556
- TA (TH) Central. Ord. 8 août 2013, *la société LT Online c/ la CNRT et La sous-commission de Radio et de télévision*, req. n°1698/2556
- TA (TH) Central, 23 juillet 2015, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1752/2558
- TA (TH) Central. 16 mai 2019, *True Vision Cable*, n° 531/2562
- TA (TH) Central. Ord. 7 mars 2007, *Jaturong S. et autres c/ Conseil des Ministres, secrétariat permanent du bureau du Premier ministre*, req. n°431,437/2550
- TA (TH) Central. Ord. 2 décembre 2015, *True Vision Group*, n°2020/2558
- TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ CNRT et autres*, n° 802/2558

- TA (TH) Central, 25 mars 2015, *LT Online c/ la CNRT et la Commission de la Radio et de Télévision* ; n° 803/2558
- TA (TH) Khon Kaen, 23 mars 2016, *SCS Nan Nan Kam Pai 1 c/ CNRT*, n°52/2559
- TA. (TH) Ubon Ratchathani, 24 février 2016, *SOMPRASONG SIRIDUANGNET c/ CNRT*, n°25/2559
- TA (TH) central, 17 octobre 2014, *M. Jaikaew K. c/ CNRT et le bureau de la CNRT*, n°1658/2557
- TA (TH) Central du 21 juin 2019, *société Peace Television et autres c/ la CNRT, la (Sous-) Commission de Radio-Télédiffusion et l'Office de la CNRT*, n°716/2562
- TA (TH) Chiangmai, 18 juillet 2013, *S.K. Radio Media Group c/ CNRT et Surintendant de la Station de police Maefag*, n°320/2556.
- TA (TH) Central, 29 mars 2012, *Mr. Pramut S. c/ CNRT, Secrétaire général de la CNRT et sous-comité de la radiodiffusion et la télévision*, n°564/2555.
- TA (TH) Central, 28 février 2008, *Jaturong S. et autres c/ Cabinet des ministres, Secrétariat permanent du Bureau de Premier Ministre*, n° 295/2551 et n° 296/2551
- TA. (TH) Central, 2 juillet 2015, *Chalee S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°1601/2558

Cour Administrative Suprême

- CAS. Ord. 26 mai 2016, *Peace TV c/ CNRT*, req. n° 380/2559
- CAS. 23 Février 2021, *Thai TV*, n° Ap. 21/2564.
- CAS. 9 mars 2007, *Rosana T. et trois autres requérants c/ Commission Nationale de la Télécommunication*, n°118/2550
- CAS. 23 juillet 2015, *Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication, et de la protection des consommateurs c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 286/2558
- CAS. 15 février 2023, *True Vision Cable*, n° Ap. 53/2566
- CAS. 30 novembre 2020, *True Vision Group*, n° Ap. 66/2563
- CAS. 30 mai 2012, *Nitvadee T. c/ CNRT*, n° 255/2555
- CAS. 22 juin 2016, *CTH Câble TV (1), CTH (2) et GMM B (3) vs CNRT (1) et Bureau de la CNRT (2)*, décision n°505/2559

- CAS. *M. Pricha C. c/ Chemin de ferroviaire de Thaïlande*, n° Appel.231/2550
- CAS. 12 septembre 2006, *Sastra T. c/ Ministre de l'Information et des Communications technologiques et autres* n°585/2549
- CAS. 7 juillet 2015, *Mom Rajawongse Apsornsman S. et autres (124 requérants au total) c/ la CNRT et autres*, n° 247/2558.
- CAS, 26 août 2020, *Mr. Pramut S. c/ CNRT, Secrétaire Général de la CNRT et Sous-comité de la radio et de la télévision*, Ap. 812/2563
- CAS. 11 juin 2014, *RS International Broadcastions and Sport Management c/ Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° Ap.215/2557
- CAS. 23 juillet 2015, *Association pour la promotion des services de radiodiffusion, de télévision, de télécommunication et de la protection des consommateurs c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n°286/2558.
- CAS. 10 octobre 2006, *Pramut Sutabutr c/ MCOT*, n°666/2549
- CAS. 10 mars 2008, *Alongkorn M. et autres c/ Directeur général du département des relations publiques*, n°161/2551
- CAS. 13 février 2003, *Pitaya WONGKUL c/ le Comité de sélection des membres de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et le Secrétariat permanent du cabinet du Premier Ministre*, n° Ap. 4/2546
- CAS. 22 novembre 2007, *secrétariat permanent du bureau du premier Ministre c/ ITV*, n°774/2550,
- CAS. 22 juin 2015, *Raisom c/ MCOT (avec une demande d'intervention de M. Pramut S.)*, n° ap. 697/2558
- CAS., 28 août 2013, *KASAMA S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°547/2556
- CAS., 5 septembre 2013, *Akarit B. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°599/2556
- CAS., 29 octobre 2013, *Hiang B. c/ CNRT et l (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°886/2556
- CAS., 11 octobre 2013, *Phumkit R. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°875/2556
- CAS., 14 octobre 2013, *Peerapong S. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°878/2556

- CAS. 25 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 49/2564
- CAS., 11 octobre 2013, *Lee T. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°871/2556
- CAS., 11 octobre 2013, *Raveewan P. c/ CNRT et (sous-) commission de la radiodiffusion et de la télévision*, n°873/2556 (station de la province Songkhla).
- CAS. 9 novembre 2022, *Thongchai et autres c/ le Bureau de la CNRT et la CNRT*, n° 1049/2565
- CAS. 11 janvier 2021, *LT Online c/ CNRT (1) et la (Sous-) Commission de la radiodiffusion et de la télévision (2)*, n° Ap. 1/2564
- CAS. 7 septembre 2021, *Boondee Radio et autres c/ CNRT et autres*, n° Ap. 773/2564
- CAS. 17 June 2021, *Siang Tham Phuea Prachachon*, n° Ap. 83/2564

Comité d'arbitrage des compétences entre les juridictions

- Le Comité d'arbitrage des compétences entre les juridictions, 13 février 2014, *M. Pramut c/ MCOT et autres*, n°3/2557

Cour de justice des Communautés européennes

- *C.J.C.E.*, n° C155/73, *Sacchi*, 30 avril 1974, Rec. p. 409

La Cour de justice de l'Union européenne

- CJUE aff. C-234/12, *Sky Italia srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, 18 juillet 2013
- CJUE aff. C-283/11, *Sky Österreich GmbH c/ Österreichischer Rundfunk*, 22 janvier 2013
- CJUE, n^{os} C-201/11, C-204/11 et C-205/11, *UEFA et FIFA c/ Commission*, 18 juillet 2013; note F.RIZZO, *Droits audiovisuels La FIFA et l'UEFA doivent composer avec le principe du droit du public à l'information*, dans *Chronique de droit du sport (Suite et fin)*, petites affiches, 25 juin 2014, n°126, p. 5

Cour européenne des droits de l'Homme

- CEDH. *Autronic AG c/ Suisse*, 22 mai 1990, 15/989/175/23

TEXTES LEGISLATIFS, REGLEMENTAIRES ET TEXTES INTERNATIONAUX

En langue thaïlandaise

- Règlement de 2012 de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des télécommunications sur les critères et les procédures pour les autorisations de distribution des services de radio et de télévision
- Règlement BE. 2555 (2012) du 30 novembre 2012 sur les actes considérés comme abusant les consommateurs dans les services de radiodiffusion et de télévision, publié dans le journal officiel du 26 décembre 2012
- Règlement de la Commission nationale de la radiotélédiffusion et des télécommunications concernant les critères, procédures et conditions de l'enchère des fréquences attribuées aux services nationaux de télévision numérique commerciale B.E. 2556 (2013) du 2 août 2013 (publié au journal officiel le 14 août 2013)
- Règlement B.E. 2555 (2012), du 11 décembre 2012 régissant les événements importants qui doivent être accessibles sur la télévision gratuite (Must Have), publié dans le journal officiel du 4 janvier 2013.
- Règlement BE. 2556 (2013) du 7 février 2013 sur la grille des programmes des services de radiodiffusion ou de télévision, publié dans le journal officiel du 27 février 2013
- Règlement relatif aux conditions des autorisations d'essai d'entreprendre des services de radiodiffusion B.E. 2555 (2012)
- La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle de radiodiffusion, de télévisions et de télécommunications BE. 2553 (2010)
- La loi sur l'organe de gestion des fréquences et de contrôle des activités de la radio diffusion, de la télévision et de la télécommunication B.E. 2543 (2000)
- La loi sur les opérations des affaires de la radiodiffusion et de télévision B.E. 2551 (2008).

- La loi portant la création et la procédure de la Cour de la propriété intellectuelle et du commerce international B.E. 2539 (1996)
- La loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)
- La loi sur les Radios Communications B.E. 2498 (1955)
- L'arrêt n° 11/2557 (2014) du Conseil National pour la Paix et l'Ordre
- L'annonce n°5/2557 (2014) du Conseil National pour la Paix et l'Ordre
- L'annonce n°3 du 19 septembre 2006 du Conseil pour une Réforme Démocratique
- La loi la loi sur les concurrences B.E. 2542 (1999)
- La loi sur la réorganisation des ministères, des sous-ministères et des départements B.E. 2545 (2002)
- La loi sur la réorganisation des ministères, des sous-ministères et des départements (numéro 17), B.E.2559 (2016)

En langue française

- La loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

- La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle
- La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)
- Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.
- La loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public
- La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Décret n° 2015-1455 du 10 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article (autorités publiques indépendantes).
- La loi no 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle
- Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programmes en charge de l'audiovisuel extérieur de la France
- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)
- Code de commerce
- Code de justice administrative
- Code des relations entre public et l'administration
- Code du sport
- Code des postes et des communications électroniques
- Déclaration universelle des droits de l'homme

RAPPORTS, ETUDES, TRAVAUX ET AVIS

- Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Guide de la réception collective de la télévision en métropole*, Direction des technologies service de l'information et de la documentation, août 2012
- Office de la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication, *Rapport sur les concurrences et les comportements dans l'industrie des services de télévision en 2021*, <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/641100000004.pdf>, consulté le 28 mai 2023.
- T. PEZ., A. CHAMINADE., Y. GAUDEMET, *Le système français d'exploitation du domaine public hertzien et d'attribution des fréquences radioélectriques*, Rapport du groupe de travail présidé par le professeur Yves Gaudemet, Fondation pour le droit continental, Agence nationale des fréquences, 2009

JURISCLASSEURS, ENCYCLOPEDIES JURIDIQUES ET REPERTOIRES

- A. BÉAL, « Fasc. 1082 : Intérêt À Agir », JCl. Administratif, 2013
- D. MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, « Fasc. 57 : Référé en matière de communication audiovisuelle », JCl. Justice administrative, 2013
- D. TRUCHET, « Fasc. 273-10 : Communication Audiovisuelle. - Régulation et secteur public », JCl. Administratif, 2015
- D. TRUCHET, « Fasc. 273-20 : Communication Audiovisuelle - Secteur privé », JCl. Administratif, 2015
- E. GUILLAUME, L. COUDRAY, *Autorités de régulation (Contentieux des)*, Répertoire de contentieux administrative, Dalloz, 2010 (actualisation 2015)
- E. GUILLAUME., C. BEAUGONIN, *Audiovisuel (Contentieux de l')*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2007
- F. GAZIER, *Procédure administrative contentieuse (Principes généraux de la)*, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 1998, (actualisation 2012)
- F. LOMBART, « Fasc. 268 : Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel », JCl. Communication, 2016

- G. BACHELIER, *Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif*, Dalloz, 2019
- G. PELLISSIER, « *Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité* », Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, janvier 2010
- J-J. BIOLAY, « *Fasc. 4300 : Droit de la concurrence en matière audiovisuelle* », JCl. Communication, 2012
- L. TOUVET, « *Fasc. 1 0 7 0 : Compétence du Conseil d'État – Attributions contentieuses* », JCl. Administratif, 2012
- S. HENNETTE- VAUCHEZ, *Responsabilité sans faute*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2013

SITES INTERNET

- A. PIQUARD, *Numéro 23 : le Conseil d'Etat désavoue le CSA*, site du journal quotidien Le Monde.fr, www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/03/30/numero-23-le-conseil-d-etat-casse-la-decision-du-csa_4892512_3236.html#DYOzTGz0UytITmY5.99, publié le 30 mars 2016, consulté le 31 janvier 2017
- Assemblée nationale, *Question N° : 112803 de M. Grand Jean-Pierre (Union pour un Mouvement Populaire - Hérault)*, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-112803QE.htm>, consulté le 27 mai 2015
- Assemblée nationale, *XIII^e législature, Session ordinaire de 2008-2009, Compte rendu intégral, Troisième séance du jeudi 4 décembre 2008*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090089.asp>, consulté le 25 mars 2016)
- C. BROUELLE, *Les nouvelles frontières de régulation audiovisuelle*, *Légipresse 2022/HS1 (N° 67)*, pages 119 à 123 Éditions Dalloz, 2022, www.cairn.info/revue-legipresse-2022-HS1-page-119.htm, consulté le 30 septembre 2023.
- C. DEBBASCH, « *La liberté de communication audiovisuelle en France* », In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 41 N°2, avril-juin 1989. p.305-312, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1989_num_41_2_1733
- Conseil Supérieur de l'audiovisuel, « *Composition du paysage audiovisuel français : la radio* », <https://clesdelaudiovisuel.fr/Connaitre/Le-paysage->

audiovisuel/Composition-du-paysage-audiovisuel-francais-la-radio, consulté le 12 janvier 2019.

- Conseil Supérieur de l'audiovisuel, « *Les chaînes conventionnées ou déclarées* », <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-en-dehors-de-la-TNT/Les-chaines-conventionnees-ou-declarees>, consulté le 23 septembre 2018
- Cour de justice de l'Union européenne COMMUNIQUE DE PRESSE n° 92/13 Luxembourg, le 18 juillet 2013, Arrêts dans les affaires C-201/11 P, C-204/11 P et C-205/11 P UEFA et FIFA / Commission, *La Cour rejette les pourvois formés par la FIFA et l'UEFA à l'encontre des arrêts du Tribunal sur la retransmission télévisuelle de la Coupe du monde et de l'EURO*, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-07/cp130092fr.pdf>
- CSA, « *Décision du 12 décembre 2018 relative à un appel aux candidatures pour l'exploitation de services de radio par voie hertzienne terrestre en modulation de fréquence à temps complet dans le ressort du comité territorial de l'audiovisuel de Rennes* », *Assemblée plénière du 12 décembre 2018*, <https://www.csa.fr/Arbitrer/Gestion-des-frequences/Les-appels-a-candidature/Appel-aux-candidatures-du-12-decembre-2018-pour-l-edition-de-services-de-radio-dans-le-ressort-du-comite-territorial-de-l-audiovisuel-de-Rennes/Decision-du-12-decembre-2018-relative-a-un-appel-aux-candidatures-pour-l-exploitation-de-services-de-radio-par-voie-hertzienne-terrestre-en-modulation-de-frequence-a-temps-complet-dans-le-ressort-du-comite-territorial-de-l-audiovisuel-de-Rennes>, publié le 21 décembre 2018, consulté le 12 janvier 2019
- CSA, « *V - L'activité contentieuse* », Rapport Annuel 2008, https://www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2008/donnees/rapport/V_acticontentieuse.htm, consulté le 15 mars 2020.
- CSA, *Langue française - Vous avez dit "must carry"*, www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Langue-francaise-Vous-avez-dit-must-carry, consulté le 28 juin 2015
- D. POPESCU-JOURDY, *Le spectacle sportif et les médias : une relation toujours privilégiée*, Les Cahiers du Journalisme n°19 – Hiver 2009,

http://www.cahiersdujournalisme.net/pdf/19/01_POPESCU-JOURDY.pdf, consulté le 27 juin 2015.

- EUROPA.EU (le site web officiel de l'Union européenne.), *L'effet direct du droit européen*,
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/14547_fr.htm, consulté le 13/06/2015
- Journal Le Monde, « *Fin de cumul entre France Télévisions et le CSA pour Françoise Laborde* », www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2014/01/21/fin-de-cumul-entre-france-televvisions-et-le-csa-pour-francoise-laborde_4351467_3236.html, consulté le 29 mai 2016.
- Le monde, « *Audiovisuel public : le projet de loi adopté* », 31 octobre 2013,
http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2013/10/31/le-projet-de-loi-sur-l-independance-de-l-audiovisuel-public-adopte_3506477_3236.html, consulté 20 février 2014
- Ministère de la Culture et de la Communication, *Les modifications législatives apportées par la loi du 15 novembre 2013* ;
www.culturecommunication.gouv.fr/Disciplines-et-secteurs/Audiovisuel/Dossiers-thematiques/Les-modifications-legislatives-apportees-par-la-loi-du-15-novembre-2013, publié le mercredi 5 février 2014, consulté le 11 juin 2014
- Ministère de la Transition écologique et solidaire, « *Quels sont les ondes radiofréquences ?* », Portail radiofréquences santé-environnement, 28 octobre 2016,
www.radiofrquences.gouv.fr/que-sont-les-ondes-radiofrquences-a1.html, consulté le 20 Mai 2020.
- Office des juridictions administratives de Thaïlande, *Loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999)* (traduction),
http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, consulté le 7 juin 2019
- Office des juridictions administratives, (Division des relations médias), *Le tribunal administratif annonce la décision de la Cour administrative Suprême sur le sursis à exécution de la délibération de la CNRT dans l'affaire de la fermeture de PEACE TV*, Journal de la Cour administrative, n°37/2559 du 7 juillet 2016,
http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=15334.

- Radio France, « *Les radios du groupe Radio France* », <http://www.radiofrance.fr/l-entreprise/les-radios-du-groupe-radio-france>, Consulté le 2 mars 2017
- S. REGOURD, *Archéologie du service public audiovisuel : quel passé pour quel futur?*, *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2013/2 (n° 14/2), p. 27-37, <https://www-cairn-info-s.biblio-dist.ut-capitole.fr/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2013-2-page-27.htm>
- Site ARCOM, *Les délégations territoriales de l'Arcom*, <https://www.arcom.fr/larcom/les-delegations-territoriales-de-larcom#collapseQR6050>, consulté le 29 mai 2023.
- Site CSA, « Langue française - Vous avez dit "must carry" », www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Langue-francaise-Vous-avez-dit-must-carry, consulté le 28 juin 2015
- Site CSA, *Les appels à candidatures pour la plateforme TNT*, <https://www.csa.fr/Arbitrer/Creation-et-regulation-d-une-chaine-televisee/Les-appels-a-candidatures-pour-la-plateforme-TNT>, consulté le 24 mars 2019
- Site du CSA, *La radio en France*, www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-radios-en-France, consulté le 17 mars 2019
- Site du CSA, *Les chaînes de la TNT*, <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-de-la-TNT>, consulté le 17 mars 2019.
- Site web CSA, « *Comment regarder la télévision* », www.csa.fr/Informer/Comment-recevoir-la-television-et-la-radio/Comment-regarder-la-television, Consulté le 23 septembre 2018
- Site web CSA, « *Les radios en France* », <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-radios-en-France>, consulté le 23 septembre 2018
- Site web CSA, « *Rapport d'activité 2003* », « *V. L'activité contentieuse* », www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2003/donnees/rapport/V_actcontentieuse.htm, consulté le 16 avril 2020.
- Site web CSA, « *Les chaînes en dehors de la TNT* », <https://www.csa.fr/Informer/PAF-le-paysage-audiovisuel-francais/Les-chaines-en-dehors-de-la-TNT>, Consulté le 23 septembre 2018

En langue thaïlandaise

- Amorn CHANTARASOMBOON, « *Problème de choix au "Comité de sélection des membres de la CNR" après l'arrêt de la Cour administrative suprême annulant la délibération du Comité de sélection* », 3 janvier 2005, *Site Public-Law.net*, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=614&Page=2#m9>, consulté le 1 juillet 2019
- Assemblée Nationale de Thaïlande, Rapport du comité de l'assemblée de rédaction de la Constitution, séance du 28 janvier 1997, p.35 (http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2540/yi400128.pdf)
- Bureau de la Commission de la Concurrence, *Les questions souvent rencontrées à propos de la loi sur les concurrences*, <http://otcc.dit.go.th/wp-content/uploads/2017/02/FAQ-t.pdf>, février 2016, p.1, consulté le 9 mai 2017 (en thaï)
- Commission Nationale de la Radiodiffusion et de Télévision, *Résumé des exécutifs, Tome 1 : La procédure de passage à la télévision numérique*, <https://broadcast.nbtc.go.th/data/document/tv/file/executivesummary1.pdf>, consulté le 13 juin 2015
- Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et des Télécommunications, *La transcription de la conférence AEC : « Les capacités et les préparations des services de radiodiffusion et de télévision pour le passage à la communauté économique de l'ASEAN en 2015*, http://asean.nbtc.go.th/images/file/aec_final.pdf, consulté le 13 juin 2015
- I. PAIREEPAIRIT, *Les licences de la télévision publique numérique accordé par la Commission Nationale de la Radio-Télédiffusion et de la Télécommunication (NBTC Digital Public TV Licensing)*, Siam Intelligence Unit (SIU), juin 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/thailand/10135.pdf>, consulté le 10/08/2013
- Journal « Manager Online » (MGR ONLINE), *Fin de mise aux enchères des 24 chaînes numérique de télévision avec un montant total de 50,862 millions de baths*, <https://mgronline.com/cyberbiz/detail/9560000159130>, consulté le 4 April 2019

- Journal Bangkokbiznews, « *La Commission de la Radio – Télédiffusion délivre les licences pour les 4 anciens chaînes de la de la télévision public* » (2013, 26 mars), <http://bit.ly/ZS1FXN>
- Journal Dailynews, *La juridiction administratif n'a pas suspendu le règlement de Must Carry alors demandé par les télévisions câblés*, 30 octobre 2015, www.dailynews.co.th/it/357711, consulté le 20 avril 2020.
- Journal en ligne Prachachat Turakij, « *Clarifier pourquoi 7 chaînes de télévision numérique n'ont pas continué à entreprendre leurs services. L'argent accordé en compensation leur donne l'espoir d'effacer leurs déficits* », 11 mai 2019, www.prachachat.net/ict/news-325836, consulté le 18 septembre 2019.
- Journal en ligne Prachachat Turakij, « *Décoder la mise aux enchères des fréquences 700 MHz : déverrouiller « la télévision numérique – faire un nœud à la 5G »* », 19 Janvier 2019, www.prachachat.net/ict/news-280023, consulté le 17 septembre 2019.
- Journal Thairath, « *La chaîne 3-7 rate les autorisations de la télévision numérique* » (2013, 17 juin), p. 9
- Journal The Nation, 28 décembre 2013, p.1B “3 digital TV licences for BEC. NMG, four others take two licences each high-priced auction.
- Le journal Bangkokbiznews, “*Nation Group*” *prépare à faire une requête au tribunal administratif concernant les votes des trois membres de la (Sous -) Commission Nationale de la Radiodiffusion et de la Télévision*, 23 mars 2015, <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/640528>, cnsulté le 10 juin 2015
- Le journal quotidien MATICHON, « *Bonne Nouvelle ! Ce septembre, la nouvelle loi sur les concurrences est envisagée* », *MATICHON ONLINE*, 3 avril 2017, <https://www.matichon.co.th/news/516564>, consulté le 8 mai 2017
- Le Quotidien Thairath, *Les Forces Armées entament des recours contre « la CNRT »*, Thairath.co.th, [en ligne], 11 janvier 2016, Disponible sur <http://www.thairath.co.th/content/560873>, Consulté le 19 juin 2016.
- Le site thaipublica.org, « *Les chercheurs annoncent que la reprise des fréquences de radio des agences gouvernementales par la CNRT est retardée. La réforme semble avoir échoué. La participation à la production par des privés risque d'être illégale* » (26 janvier 2016), <https://thaipublica.org/2016/01/nbtc-policy-watch-25-1-2559/>, consulté le 9 juillet 2019

- National Broadcasting and Telecommunications Commission, “NBTC Annual Report 2021”, National Broadcasting and Telecommunications Commission, Bangkok, p.40, p.43, p.261-p.262
<https://www.nbtc.go.th/getattachment//Information/AnnualReport/57955/NBTC-Annual-Report-2021.pdf?lang=th-TH> consulté le 30 mai 2023.
- Office of National Broadcasting and Telecommunications Commission, “Authority of Regional Office of NBTC”, [www.nbtc.go.th/About/สำนักงาน-กสทช-ส่วนภูมิภาค-\(1\).aspx?lang=en-us](http://www.nbtc.go.th/About/สำนักงาน-กสทช-ส่วนภูมิภาค-(1).aspx?lang=en-us) consulté le 30 mai 2023.
- P. PONGPIPATTHANAPAN, « *Comparer la télévision public selon le modèle américain et thaïlandais* », Journal numérique « Prachatai », <https://prachatai.com/journal/2013/02/45485>, 26 février 2013, consulté le 17 mai 2020
- Site *Broadcasting Consumer Protection Bureau*, Office de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et de Télécommunication, « *Le dépôt de demande pour rendre une autorisation par opérateurs de la télévision numérique* », 10 mai 2019, <http://bcp.nbtc.go.th/th/detail/2019-05-13-13-50-32>, Consulté le 17 septembre 2019.
- Site du journal *Thairath*, « *Le Monde après l'article 44 sur les télévisions numériques et les opérateurs mobiles* », 22 avril 2019, www.thairath.co.th/content/1549211, consulté le 8 mai 2019.
- Site du Office de la Commission Nationale de la Radio – Télédiffusion et des Télécommunications, « *La réunion sur « des solutions pour résoudre les problèmes dans l'exploitation des services de télévision et de télécommunications »* », www.nbtc.go.th/News/Information/37283.aspx, consulté le 8 mai 2019.
- Site Journal « Post Today », « *Tirage au sort des chaînes numériques* », publié le 24 janvier 2014, <https://www.posttoday.com/economy/news/273371>, consulté le 10 août 2019
- Thairath, *La CNRT surveille les radios communales et les médias câblés durant l'élection. Actuellement sans trouble*, Thairath.co.th [en ligne], 21 juin 2011, disponible sur <http://www.thairath.co.th/content/180627>, consulté le 1 juillet 2016.
- Traduction de la loi portant création des juridictions administratives et de la procédure administrative contentieuse B.E. 2542 (1999), publiée par l'Office des juridictions administratives de Thaïlande sur son site en français,

http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/The%20Institution/The_Institution_070213_123449.pdf, Consulté le 15 février 2016.

- W. WONGKITRUNGRUANG, dans NBTC Policy Watch, « *Press Release : La CNRT et l'exploitation des services des stations de Radio 1 Por Nor, Analyse sur la légalité juridique et la cohérence avec les fonctions de la CNRT* », www.nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1888&t=2, consulté le 29 mai 2016

En langue anglaise

- K. TORTERMVASANA, *State-owned MCOT buys six Bangkok frequencies*, Journal *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/business/2267715/state-owned-mcot-buys-six-bangkok-frequencies>, 22 février 2022, consulté le 28 mai 2023

INDEX

A

appel à candidatures, 46, 180, 181, 209,
210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 264,
288, 361, 396
ASEAN, IX, 88, 96, 97, 122
autorisation d'essai d'entreprendre, 244,
252, 348, 349, 352, 354, 355, 362, 363,
364

B

bonne exécution du service public, 302,
310

C

CNPO, 174, 175, 176, 286, 368, 396
Conseil de l'Europe, 88, 89, 90, 91, 105
Conseil National pour la Paix et l'Ordre,
77, 143, 174, 175, 176, 286, 368, 396
coup d'État, 19, 26, 28, 174

D

domaine public hertzien, 51, 57, 58, 59,
60, 64, 66, 162, 212, 250, 356
doute sérieux, 301, 302, 305, 309, 310,
325, 327, 329, 330
droit à l'information, 90, 91, 94, 98, 104,
108, 109, 119, 121, 124, 126, 129, 130

E

événements d'importance majeure, 109,
118, 129, 172

L

l'effet non-suspensif, 298, 299
libéralisation de la communication
audiovisuelle, 23, 25, 29, 49, 50, 72, 78,
137, 138
liberté
d'émettre, 100, 103, 104, 108

d'entreprendre, 86, 90, 98, 99, 100, 101,
102, 108, 121, 123, 124, 350

d'être informé, 108

d'information, 108

d'informer, 108

de communication audiovisuelle, VII,
23, 29, 68, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 80,
81, 82, 86, 87, 88, 90, 95, 97, 98, 99,
100, 102, 104, 105, 108, 109, 110,
112, 113, 119, 121, 137, 145, 161,
314, 315, 393, 397

de réception, 90, 91, 94, 98, 99, 104,
105, 106, 108, 109, 124

d'expression, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 82,
84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 105, 113,
314, 319

externe, 111

fondamentale, 16, 313, 314, 315, 316,
317, 318, 319

publique, 59, 101, 318

M

mise aux enchères, 50, 118, 181, 205, 212,
214, 215, 216, 217, 351, 361, 362, 367,
368, 396

monopole public, 4, 8, 9, 11, 23, 25, 26,
28, 31, 32, 33, 35, 40, 41, 42, 43, 48, 49,
50, 71, 72, 78, 99, 102, 112, 114, 133,
135, 137, 139, 161, 191, 345, 347, 362

moyen sérieux, 302, 304, 306, 307, 308,
309, 310, 312

N

numérotation des chaînes, 355, 356, 357,
360

P

pluralisme

externe, 111, 112, 114, 115

interne, 111, 112

pouvoir

d'injonction, 242, 243, 245, 246, 249
 d'autorisation, 361
 de mise en demeure, 182, 183, 330
 de recommandation, 177, 374, 397
 de sanction, 18, 146, 182, 183, 184, 330,
 341, 345, 380, 381, 382, 383, 390, 391
 réglementaire, 146, 164, 165, 166, 167,
 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174,
 176, 177, 178, 263, 345, 346, 347,
 349, 353, 354, 355, 356, 357, 358,
 361, 369, 370, 371, 373, 374, 375,
 376, 393, 397
 préjudice difficilement réparable, 302, 303,
 310
 principe d'impartialité, 137, 153, 154, 155,
 156, 157, 159
 principe de l'indépendance, 137, 138

R

référé

– liberté, 295, 296, 298, 312
 – mesures utiles, 296, 298, 312, 320, 324
 – suspension, 296, 312
 audiovisuel, 196, 330, 331, 332, 333,
 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340,
 341, 342, 343, 398
 retransmission sportive, 119, 126

S

statut des fréquences, 50, 51, 52, 53, 54,
 55, 57, 59, 60, 65, 67, 86
 sursis à exécution, 188, 242, 255, 295, 297,
 298, 300, 301, 302, 303, 304, 307, 308,
 309, 310, 311, 312, 322

U

Union européenne, X, 88, 92, 95, 97, 119,
 127, 128, 129, 153, 154

TABLE DES MATIERES

<i>Remerciements</i> _____	V
<i>Sommaire</i> _____	VII
<i>Liste des abréviations</i> _____	IX
INTRODUCTION _____	1
PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DU CONTENTIEUX DES MEDIAS AUDIOVISUELS _____	21
TITRE 1 : L'EVOLUTION DES MEDIAS DE L'AUDIOVISUEL _____	23
CHAPITRE 1 : LES FONDEMENTS HISTORIQUES _____	25
Section 1 : Du monopole public à la libéralisation de la communication audiovisuelle _____	25
Paragraphe 1 : l'évolution juridique en Thaïlande _____	26
A : La Communication audiovisuelle sous le monopole public _____	26
B : La fin du monopole de la communication audiovisuelle _____	33
Paragraphe 2 : l'évolution juridique en France _____	40
A : La Communication audiovisuelle sous le monopole public _____	41
B : La fin du monopole de la communication audiovisuelle _____	43
Paragraphe 3 : La portée des fondements historiques de la communication audiovisuelle en France et en Thaïlande _____	48
Section 2 : L'importance du statut juridique des fréquences pour la libération de la communication audiovisuelle _____	50
Paragraphe 1 : Le besoin de détermination du statut des fréquences _____	51
A : Le besoin de déterminer le statut des fréquences en France _____	52
B : Le besoin de déterminer le statut des fréquences en Thaïlande _____	54
Paragraphe 2 : La détermination du statut des fréquences _____	55
A : La détermination du statut des fréquences en France _____	55
B : La détermination du statut des fréquences en Thaïlande _____	60
Paragraphe 3 : La convergence entre la France et la Thaïlande _____	66
A : Des raisonnements différents pour la détermination du statut des fréquences en tant que domaine public. _____	67
B : Des enjeux différents pour la détermination du statut juridique des fréquences hertziennes _____	68
CHAPITRE 2 : LA LIBERTE DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE _____	71
Section 1 : les sources de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle _____	71
Paragraphe 1 : les sources nationales de la consécration de la liberté de communication audiovisuelle _____	72
A : les textes juridiques consacrant la liberté de communication audiovisuelle _____	72
a. La Constitution _____	73
b. Les lois et les autorités de régulation _____	78
B : les jurisprudences constitutionnelles consacrant la liberté de communication audiovisuelle _____	82

Paragraphe 2 : sources internationales _____	88
A : Les sources européennes _____	89
B : L'ASEAN, une évolution encore bien différente de celle de Union Européen _____	96
Section 2 : les caractéristiques de la liberté de communication audiovisuelle _____	98
Paragraphe 1 : la caractéristique formelle _____	98
A : La liberté d'entreprendre _____	99
B : La garantie de la liberté de réception _____	104
Paragraphe 2 : la caractéristique fondamentale : le droit à l'information _____	108
A : Le Pluralisme _____	109
B : Les programmes concernant les événements d'importance majeure _____	118
TITRE 2 : LES ORGANISMES CONCERNES PAR LES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS _____	133
CHAPITRE 1 : LES AUTORITES DE REGULATION EN FRANCE ET EN THAÏLANDE _____	135
Section 1 : L'application des principes d'indépendance et d'impartialité dans l'organisation de l'autorité de régulation des médias audiovisuels en France et en Thaïlande _____	137
Paragraphe 1 : L'application du principe de l'indépendance dans l'organisation de l'autorité de régulation _____	137
A : La création de l'autorité indépendante _____	138
B : une autorité indépendante du pouvoir politique dans le domaine de la communication audiovisuelle _____	145
Paragraphe 2 : L'impartialité _____	153
A : Etude de cas sur l'application du principe d'impartialité quant à la qualité des membres de l'autorité de régulation _____	154
B : Etude de cas sur l'application du principe d'impartialité quant à l'exercice de la fonction de l'autorité de régulation _____	156
Section 2 : Les compétences des autorités de régulation des médias audiovisuelles _____	159
Paragraphe 1 : les caractéristiques du pouvoir réglementaire dans le domaine des médias audiovisuels _____	164
A : Le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation en droit thaïlandais et en droit français. _____	165
B : L'utilisation du pouvoir réglementaire par le Gouvernement dans le domaine des médias audiovisuels _____	172
Paragraphe 2 : les autres pouvoirs de l'autorité de régulation _____	176
A : Pouvoir de recommandation _____	177
B : Pouvoir d'autorisation _____	179
C : Pouvoirs permettant d'assurer l'application de la loi et des règlements : pouvoir de mise en demeure et pouvoir de sanction _____	182
D : Pouvoirs particuliers à la France : pouvoir de nomination, pouvoir de règlement des différends _____	189
CHAPITRE 2 : LES DIFFERENTS SECTEURS DES SERVICES DE MEDIAS AUDIOVISUELS _____	191
Section 1 : Les services de médias audiovisuels fournis par le secteur public et par le secteur privé _____	192
Paragraphe 1 : Les services n'utilisant pas de fréquences hertziennes terrestres. _____	193

Paragraphe 2 : Les opérateurs publics et privés utilisant des fréquences hertziennes terrestres _____	198
A : Secteur public : secteur ayant pour vocation le service public _____	198
B : Secteur privé _____	203
Section 2 : l'attribution des fréquences hertziennes terrestres aux secteurs public et privé _____	207
Paragraphe 1 : l'attribution des fréquences hertziennes terrestres au secteur public _____	207
A : Modes d'attribution des fréquences hertziennes terrestres _____	207
B : Conséquences de ces différents modes d'attribution des fréquences au secteur public _____	210
Paragraphe 2 : l'autorisation des fréquences hertziennes terrestres aux opérateurs du secteur privé _____	211
A : Mise aux enchères ou appel à candidatures _____	211
B : Conséquences de ces différents modes d'attribution des fréquences au secteur privé _____	214
DEUXIEME PARTIE : LES PARTICULARITES DES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS DES MEDIAS AUDIOVISUELS _____	219
TITRE 1 : L'ACCES AU JUGE ADMINISTRATIF _____	221
CHAPITRE 1 : LES DIFFÉRENTS CONTENTIEUX EN DROIT FRANÇAIS ET EN DROIT THAÏLANDAIS _____	223
Section 1 : les recours classiques : recours en annulation et recours de plein contentieux _____	225
Paragraphe 1 : le recours en annulation _____	225
A : Le recours pour excès de pouvoir dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels en France et en Thaïlande _____	225
B : La conséquence de l'annulation _____	227
Paragraphe 2 : recours de plein contentieux _____	231
A : Recours de plein contentieux subjectif _____	231
B : recours de plein contentieux objectifs sur les sanctions _____	239
Section 2 : le pouvoir d'injonction du juge administratif en droit français et en droit thaïlandais _____	242
Paragraphe 1 : recours en annulation d'un refus _____	243
Paragraphe 2 : le recours demandant une injonction en raison d'un manquement de l'administration à ses devoirs ou en raison d'un retard excessif à les accomplir _____	247
CHAPITRE 2 : INTRODUCTION DE L'INSTANCE _____	257
Section 1 : Le juge compétent _____	257
Paragraphe 1 : le cas classique de compétence : les tribunaux administratifs en premier ressort, et le Conseil d'Etat ou la Cour administrative Suprême en dernier ressort _____	258
Paragraphe 2 : les cas faisant exception au schéma classique : la juridiction suprême ou la juridiction d'appel juge en premier et dernier ressort ; la connexité _____	260
A : Cas où la juridiction tient de la loi le pouvoir de juger en premier et en dernier ressort _____	260
B : Juge compétent en cas de connexité _____	264

Section 2 : L'intérêt à agir du requérant en matière audiovisuelle _____	266
Paragraphe 1 : les conditions générales régissant l'intérêt à agir _____	266
A : L'exigence d'un intérêt à agir du requérant _____	266
B : Les caractères que doit présenter l'intérêt à agir du requérant. _____	269
Paragraphe 2 : l'appréciation par le juge administratif de l'intérêt à agir dans les contentieux administratifs des médias audiovisuels _____	276
A : L'intérêt à agir des auditeurs et téléspectateurs. _____	276
B : L'intérêt à agir des opérateurs _____	282
C : L'intérêt à agir des groupements _____	288
TITRE 2 : LE CONTROLE DU JUGE ADMINISTRATIF _____	293
CHAPITRE 1 : LES PROCEDURES D'URGENCE _____	295
Section 1 : Les référés d'urgence applicables dans le domaine des médias audio-visuels _____	296
Paragraphe 1 : la suspension des décisions administratives par le juge administratif en France et en Thaïlande. _____	298
A : Le principe de l'effet non-suspensif du recours juridictionnel contre la décision administrative _____	299
B : Les conditions de la suspension des décisions administratives par le juge administratif _____	300
Paragraphe 1 : L'établissement des mesures provisoires par le juge administratif en France et en Thaïlande _____	312
A : Le référé liberté et le référé - mesures utiles en droit français _____	313
B : L'établissement des mesures utiles en droit thaïlandais _____	322
Section 2 : Le référé audiovisuel : le référé particulier du droit français _____	330
Paragraphe 1 : la procédure du référé audiovisuel _____	331
A : Les fondements de l'institution du référé audiovisuel _____	331
B : Les caractéristiques de la procédure du référé audiovisuel et leur évolution législative et jurisprudentielle _____	332
Paragraphe 2 : l'utilité du référé audiovisuel _____	338
A : l'utilité du référé audiovisuel en droit français _____	338
B : L'introduction du référé audiovisuel en droit thaïlandais serait-elle utile ? _____	341
CHAPITRE 2 : LE CONTROLE DU JUGE ADMINISTRATIF _____	345
Section 1 : Le contentieux sur la gestion des fréquences _____	345
Paragraphe 1 : le contrôle du juge sur le pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation _____	345
A : Le contrôle sur la limite du pouvoir réglementaire de l'autorité de régulation _____	347
B : Le cas particulier du contrôle du juge sur la numérotation des chaînes de radio et de télévision _____	355
Paragraphe 2 : le contrôle du juge sur le pouvoir d'autorisation _____	361
A : Le contrôle du juge sur l'attribution de l'autorisation _____	361
B : Le contrôle sur l'abrogation de l'autorisation. _____	365
Section 2 : Le contentieux sur l'exploitation des services de la communication audiovisuelle. _____	369
Paragraphe 1 : contentieux concernant les règlements sur les programmes des médias audiovisuels _____	369

A : Le contrôle de la compétence de l'autorité de régulation sur les règles concernant la diffusion des programmes _____	371
B : Le contrôle sur l'appréciation par le CSA et par la CNRT pour établir des réglementations concernant la diffusion des programmes _____	375
Paragraphe 2 : Le contrôle du pouvoir de sanction _____	380
A : Le contrôle sur la légalité de la procédure préalable à la décision de sanction _____	381
B : Le contrôle sur la légalité de la sanction édictée _____	390
CONCLUSION _____	395
BIBLIOGRAPHIE _____	401
DICIONNAIRES ET ENCYCLOPEDIES _____	401
OUVRAGES GENERAUX, MANUELS ET TRAITES _____	401
OUVRAGES SPECIALISES, THESES ET MEMOIRES _____	407
ARTICLES _____	409
CONTRIBUTIONS AUX MELANGES ET ACTES DE COLLOQUES _____	413
NOTES, OBSERVATIONS, AVIS ET CONCLUSIONS DE JURISPRUDENCE _____	414
<i>Jurisprudence française</i> _____	414
<i>Jurisprudence étrangère</i> _____	421
TEXTES LEGISLATIFS, REGLEMENTAIRES ET TEXTES INTERNATIONAUX _____	426
RAPPORTS, ETUDES, TRAVAUX ET AVIS _____	429
JURISCLASSEURS, ENCYCLOPEDIES JURIDIQUES ET REPERTOIRES _____	429
SITES INTERNET _____	430
<i>Index</i> _____	439
<i>Table des matières</i> _____	441

Résumé en français

La juridiction administrative thaïlandaise est une juridiction récente créée seulement depuis 2001. De plus, le monopole public du médias audiovisuels a pris fin seulement en 1997. Cependant, les recours devant la juridiction administrative thaïlandaise concernant les services des médias audiovisuels ont augmenté. En France, le monopole public de l'audiovisuel a pris fin depuis 1982. Une étude comparative sur le contentieux administratif des médias audiovisuels en Thaïlande et en France permettra d'envisager des améliorations du droit de média audiovisuel en Thaïlande en étudiant les expériences de la France.

La Première Partie de cette thèse se consacre sur les fondements du contentieux des médias audiovisuels des deux pays. La Deuxième Partie concerne les recours et les jugements en contentieux administratifs des médias audiovisuels des deux pays.

Ma conclusion après les études comparatives a abouti à la proposition de loi sur les médias audiovisuels en Thaïlande.

Résumé en anglais

The Administrative Court in Thailand is in a nascent state as it was established only from 2001. Moreover, the public monopoly of audiovisual media just ended in 1997. However, the disputes concerning the jurisdiction of Thai Administrative Court have increased. Whereas in France, in which the public monopoly of audiovisual media ended earlier since 1982, the comparative studies on administrative litigations on audiovisual media in Thailand and in France will allow us to envisage the improvement of the audiovisual media law in Thailand by making use of the French prior experiences.

The First Part of the thesis is dedicated to the legal foundations of the litigation in audiovisual media of both countries. The Second Part concerns with lawsuits and judgements of the Administrative Court of audiovisual medias in both countries.

My conclusion after the comparative studies resulted in proposals to improve the audiovisual media law in Thailand

Mots-clés : Thaïlande ; Audiovisuel ; Télévision ; Radio ; Communication audiovisuelle ; Monopole public ; Régulation ; Fréquences hertziennes ; Média ; Juge administratif ; Autorisation ; Libéralisation ; Ressources radioélectriques ; Contentieux administratif ; Domaine public.