

Réactivité du système brésilien de sanctions en matière de radiodiffusion

Damiana Carissa

Université Grenoble Alpes

Courriel : damiana6@gmail.com

abstrait

Le but de cet article était d'évaluer la réactivité du système de sanctions applicable aux concessionnaires, titulaires de permis et titulaires d'autorisations de services de radiodiffusion au Brésil. La recherche a utilisé la théorie de la réglementation réactive d'Ayres et Braithwaite comme paramètre pour l'analyse critique du système de sanction de la radiodiffusion brésilienne. La recherche a révélé que le système de sanction n'encourage pas le respect des obligations légales, contractuelles et normatives, puisque les sanctions ne stimulent pas le dialogue entre le régulateur et le réglementé, il existe un obstacle juridique à l'application de la peine maximale, la cassation, et la prescription d'amendes dans le passé. Les résultats de cette recherche pourraient aider les régulateurs brésiliens à développer un système de sanction plus réactif et plus efficace pour les services de radiodiffusion. La recherche introduit la discussion sur la réactivité dans le modèle brésilien de réglementation de la radiodiffusion.

Mots-clés : radiodiffusion, réglementation, sanction, réactivité, application.

A. INTRODUCTION

Actuellement au Brésil, la réglementation du fonctionnement des services de diffusion du son (radio) et du son et de l'image (télévision) implique un système complexe de répartition des compétences, établi par l'art. 223 de la Constitution de 1988, qui prévoit la participation des entités des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans les processus d'octroi, de renouvellement et d'annulation des concessions, permissions et autorisations. Dans le cadre du pouvoir exécutif, il incombe au ministère des Communications de conduire et d'instruire le processus d'appel d'offres ou le processus de sélection de l'entité à attribuer, ainsi que de signer le contrat de concession ou la durée de l'autorisation ou de l'autorisation avec le concessionnaire, titulaire de permis ou agréeur. L'acte d'octroi doit être examiné par le Congrès national, produisant des effets qu'après son approbation. Le ministère des communications est également chargé de superviser la fourniture du service, ainsi que d'appliquer des sanctions pour les non-

conformités constatées, notamment en ce qui concerne les obligations imposées par les clauses contractuelles et par les réglementations sectorielles, à l'exclusion de celle relative aux aspects techniques, qui a été attribuée à l'Agence nationale des télécommunications (Anatel) par la loi n° 9 472/1997 (LGT – Loi générale sur les télécommunications). Cependant, pour que l'annulation d'une subvention valide se produise, telle que l'application d'une sanction de confiscation par l'autorité concédante, il doit y avoir une évaluation par le pouvoir judiciaire, comme le prévoit la Constitution brésilienne. La conception d'un système de sanctions visant une activité réglementée, telle que la radiodiffusion, vise à encourager le respect des obligations légales, réglementaires ou contractuelles par les entités autorisées. Ainsi, l'identification de non-conformités dans la fourniture du service entraîne l'application d'une sanction dont l'attente doit inciter l'opérateur à réaliser les investissements nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ainsi, l'activité d'inspection est intrinsèquement liée à l'activité de sanction, et les effets de l'attente de recevoir la sanction selon différentes gradations sur le comportement de la personne régulée se traduisent par le concept de réactivité développé par Ayres et Braithwaite (1992). La possibilité d'appliquer des sanctions plus sévères par le régulateur devrait être un inducteur pour la création d'environnements collaboratifs avec les régulés. Ainsi, comme l'enseigne Braithwaite (2011, p. 483), le régulateur, lors de l'identification des non-conformités, quelle que soit leur gravité ou leur intensité, doit d'abord adopter le dialogue, passer aux sanctions les plus légères et ensuite aux plus graves et les plus coûteuses uniquement lorsqu'elles échouer la persuasion.

En ce sens, cet article vise à analyser le système de sanction établi dans le cadre juridico-régulateur de la radiodiffusion à la lumière de la théorie réactive de la régulation, afin d'identifier si le modèle actuel comprend des améliorations dans ses aspects procéduraux, afin d'encourager aux radiodiffuseurs de répondre aux exigences de prestation de services imposées par les réglementations sectorielles et les clauses contractuelles. Le débat sur la conception de mécanismes de régulation des médias de masse, en particulier de la radio et de la télévision, a reçu une attention croissante au cours des dernières décennies de la part des gouvernements, des organisations multilatérales et de la société civile, dans la recherche d'un équilibre entre la garantie de la liberté d'expression et la satisfaction des exigences des communautés pour un large exercice du droit à la communication. Carlsson (2003) a décrit les débats qui ont eu lieu dans les enceintes internationales, dans les années 1970 et 1980, autour de la proposition de structurer un nouvel ordre international qui privilégierait l'équilibre des flux d'informations entre les pays et réduirait l'inégalité dans la répartition des médias. . En ce sens, le fameux rapport de la Commission MacBride (UNESCO, 1980), mise en place

par l'UNESCO pour étudier les problèmes de la communication dans le monde, concluait à la nécessité d'une réelle indépendance et identité culturelle des médias dans les pays en développement, ainsi qu'à comme la démocratisation des médias, la communication en ce qui concerne l'accès et la participation communautaires. Les propositions d'élaboration d'un modèle international de régulation des médias n'ont pas été mises en œuvre à l'époque, notamment sous la pression des pays qui défendaient une vision plus libérale de la liberté d'expression, en ce qui concerne la garantie d'une libre circulation de l'information sans contrôle étatique et sans subordination à la volonté de la collectivité, ce qui a conduit les États-Unis et le Royaume-Uni à se retirer de l'UNESCO en 1985.

Il se trouve que la profonde évolution technologique induite par les technologies de l'information et de la communication dans la distribution et l'accès aux contenus médiatiques sur des plateformes diversifiées, rendue possible par l'expansion de l'accès à Internet ces dernières années, a accentué le phénomène de concentration dans les grands réseaux mondiaux de médias (CASTELLS, 2009). Ces groupes ne diffusent plus seulement leurs productions via les journaux, les magazines, la radio ou la télévision, mais aussi via les ordinateurs, les téléphones et les réseaux sociaux, qui augmentent leur portée mondiale et normalisent des contenus souvent éloignés des réalités locales. Dans ce contexte, les enjeux de la structuration de l'application de la réglementation dans les médias dans le monde entier grandissent, ce qui ravive l'intérêt de la société pour le sujet. Dans le contexte brésilien, l'argument concernant la nécessité de créer des instruments de réglementation adéquats pour garantir la liberté d'expression et le droit de communiquer de manière équilibrée à l'ère des médias mondialisés, afin que les groupes de médias répondent aux besoins de réglementation d'intérêt collectif. Ramos (2002) souligne la nécessité d'établir des politiques de démocratisation des communications au Brésil, plaçant comme l'une des stratégies pour sa réalisation l'existence d'un environnement réglementaire qui maximise les possibilités d'action de toute la société à toutes les étapes des processus normatifs. . Par conséquent, le rôle de la réglementation en tant qu'instrument de réalisation de la liberté d'expression et du droit à la communication au sein de la société est très important. Il est nécessaire de vérifier l'efficacité des processus de régulation de la communication qui existent déjà, afin d'identifier les opportunités d'ajustements, faisant l'objet de discussion dans cet article, en particulier la structuration de l'application de la réglementation dans la radiodiffusion brésilienne. La théorie réactive, développée par Ian Ayres et John Braithwaite (1992), se concentre sur la conception d'un système procédural qui cherche à encourager la persuasion des régulés à remplir les obligations imposées par le régulateur et à créer un environnement de dialogue et de collaboration entre afin de maximiser l'efficacité de la régulation sectorielle

et de réduire les non-conformités légales, réglementaires ou contractuelles. En ce sens, les auteurs soulignent que la réglementation doit être sensible à la structure du marché réglementé, considérant que différentes structures doivent conduire à différents degrés et formes de réglementation. La régulation doit également être réactive aux conduites et comportements des régulés ou du marché dans son ensemble, afin d'adopter des stratégies d'intervention plus ou moins importante. Ainsi, la réactivité indique une variété d'approches réglementaires, ne prescrivant pas une solution unique, mais indiquant plutôt que certaines solutions peuvent avoir de meilleurs résultats que d'autres selon le contexte dans lequel elles sont insérées. Ainsi, au lieu de débattre de la nécessité de plus ou moins de réglementation de manière générique, les auteurs proposent une stratégie d'exécution du tac au tac, dans laquelle le fait que le régulateur dispose de diverses formes de sanction, avec une sévérité croissante, permet, paradoxalement, de dialoguer plus efficacement avec les régulés. À ce stade, Ayres et Braithwaite (1992, p. 19) soutiennent que, alors qu'une stratégie de réglementation basée uniquement sur la persuasion et l'autorégulation sera abusée par les régulés motivés par la rationalité économique, une stratégie basée principalement sur la punition réduira la bonne volonté des régulés motivés par le sens des responsabilités. Ils soulignent également que l'application des sanctions est coûteuse, dépensant des ressources en litige qui pourraient être mieux appliquées dans le contrôle des réglementés et dans leur persuasion, en plus de les amener à se mobiliser contre la réglementation et à explorer les lacunes juridiques.

B. REVUE DE LITTÉRATURE

Comme moyen de mettre en œuvre des stratégies de régulation « œil pour œil », les auteurs présentent des pyramides de mesures d'exécution croissantes qui répondent à différents objectifs des régulés, de sorte que l'intervention du régulateur devient de plus en plus intense et profonde, échelonnant la pyramide, dans la mesure où la refuser de répondre aux exigences réglementaires. L'existence d'une pyramide d'application explicite augmente la probabilité que la personne réglementée choisisse de remplir ses obligations. La construction d'une pyramide d'exécution doit considérer à sa base, sur laquelle l'essentiel de l'action du régulateur doit être centrée, les tentatives de persuader les régulés de répondre aux exigences réglementaires. Si ces tentatives échouent, le régulateur doit remonter la pyramide vers le prochain mécanisme disponible, qui peut être une alerte ou un avertissement. Si l'entité réglementée demeure dans une situation de non-respect de la demande ou de l'obligation, le régulateur doit utiliser le mécanisme suivant, tel que l'imposition d'une amende. Enfin, le régulateur doit disposer de plusieurs

gradations de sanctions, y compris les plus sévères, comme la suspension de l'octroi voire son annulation, et les utiliser avec parcimonie, en réponse au comportement du régulé. Cela signifie, par exemple, que la peine maximale ne devrait pas être utilisée pour une première infraction réglementaire, mais plutôt après des refus répétés de la partie réglementée de se conformer à ses obligations. De même, le régulateur ne peut totalement se passer de l'application de sanctions plus drastiques, ou ne pas en disposer. Toujours selon les auteurs, les régulateurs qui s'appuient uniquement sur la possibilité d'appliquer la sanction la plus drastique peuvent être confrontés à l'impossibilité politique ou juridique de l'utiliser, sauf pour des irrégularités extrêmes, laissant sans réponse la moindre pertinence. Dans ces situations, le régulateur finit par ne pouvoir appliquer aucune sanction pour les non-conformités de faible gravité, ce qui finit par inciter le régulé à ne pas se conformer aux exigences réglementaires. Lorsque le régulateur dispose de plusieurs options de sanction, le régulé considérera que toutes les sanctions disponibles ne peuvent pas être utilisées pour un certain type de non-conformité, mais calculera la probabilité de recevoir une sanction plus ou moins sévère, ce qui implique des coûts qui peuvent conduire à privilégier le dialogue avec le régulateur. En effet, à chaque manquement aux obligations, les régulés peuvent subir des sanctions progressivement plus intenses, mais politiquement acceptables, afin qu'elles soient effectivement appliquées. En ce sens, c'est la certitude que l'application de la sanction sera effective, suivant un mécanisme de gradation qui répond au comportement du régulé, qui finit par l'inciter à assumer les coûts nécessaires pour remplir ses obligations au lieu de résister et d'affronter le prix de la punition qu'il subira vraiment.

La réglementation de l'exploitation des services de radiodiffusion trouve sa discipline générale dans les art. 220 à 224 de la Constitution fédérale, dans la loi n° 4.117, du 27/08/1962 (Code brésilien des télécommunications - CBT), dans le décret-loi n° 236, du 28/02/1967, dans la loi n° 9.612, du 19/02/1998 (loi sur la radiodiffusion communautaire) et dans plusieurs normes infra-légales, dont le décret n° 52 795 du 31/10/1963, qui a approuvé la réglementation des services de radiodiffusion, et le décret n° 1998, qui a approuvé la réglementation sur les services de radiodiffusion communautaires. Ces réglementations établissent le système actuel d'obligations du fournisseur de services de radiodiffusion, de contrôle de la conformité et de sanctions pour les non-conformités identifiées. La Constitution de 1988 a consacré la liberté de pensée, de création, d'expression et d'information, à l'art. 220, supprimant toute censure à caractère politique, idéologique et artistique, mais dans le respect de l'interdiction de l'anonymat, du droit de réponse proportionnel au grief et de la réparation du préjudice moral ou d'image ; l'inviolabilité de l'intimité, de la vie privée, de l'honneur et de l'image

des personnes ; et la confidentialité de la source nécessaire à l'exercice professionnel. Il se trouve que la Charte brésilienne a également tenté d'indiquer, à l'art. 221, principes à suivre dans la production et la programmation des stations de radio et de télévision : préférence à des fins éducatives, artistiques, culturelles et informatives ; promotion de la culture nationale et régionale et encouragement de la production indépendante visant à sa diffusion ; régionalisation de la production culturelle, artistique et journalistique, selon des pourcentages établis par la loi ; et le respect des valeurs éthiques et sociales de la personne et de la famille. Dans l'art. 222, la Constitution a imposé une limitation de la propriété des sociétés de radiodiffusion aux Brésiliens nés ou naturalisés depuis plus de dix ans, ou même aux personnes morales constituées en vertu des lois brésiliennes et ayant leur siège dans le pays, à condition qu'au moins soixante-dix pour cent du capital total et capital avec droit de vote appartiennent directement ou indirectement à des Brésiliens dans les mêmes conditions. La gestion et l'établissement du contenu de la programmation des sociétés de radiodiffusion, ainsi que la responsabilité éditoriale et les activités de sélection et de direction de la programmation diffusée, étaient également réservées aux Brésiliens nés ou naturalisés depuis plus de dix ans. On constate donc que malgré la large liberté d'expression garantie par la Charte de 88, l'activité des sociétés de diffusion comporte des principes et des limites qui agissent directement sur la gestion de l'entreprise et ses investissements, ainsi que sur les contenus diffusés, au service les intérêts de la communauté. La dimension selon laquelle la liberté d'expression doit respecter les intérêts des individus collectivement, au détriment des intérêts spécifiques des radiodiffuseurs et des investisseurs, est en harmonie avec la reconnaissance du droit à la liberté d'opinion et d'expression en tant que droit de l'homme, à garantir par l'État, tel qu'exprimé à l'art.

Enfin, l'art. 223 de la Constitution fédérale traite du système d'octroi, de renouvellement et d'annulation des concessions, permissions et autorisations pour l'exploitation des services de radiodiffusion, indiquant également le respect nécessaire de la complémentarité des systèmes privé, public et étatique. L'octroi et le renouvellement sont du ressort du pouvoir exécutif, mais ces actes doivent être examinés par le Congrès national pour qu'ils puissent produire des effets juridiques. Le non-renouvellement de la concession ou de l'autorisation doit être approuvé par le Parlement avec un quorum minimum de deux cinquièmes, par appel nominal. L'annulation de la concession ou de l'autorisation, avant l'expiration du terme, dépend d'une décision judiciaire. De telles dispositions créent des limites à l'exercice du Pouvoir exécutif, car elles établissent un modèle de contrôle législatif et judiciaire sur une partie de l'activité de régulation du Pouvoir concédant des services de radiodiffusion, sans précédent dans d'autres services

publics qui peuvent être accordés, tels que le suivant la discipline de l'art. 175 de la Constitution et Loi n° 8987 du 13/02/1995. Toujours dans le sens d'une participation active du pouvoir législatif fédéral en matière de radiodiffusion, l'art. 224 de la Constitution brésilienne établit que le Congrès national établira le Conseil de la communication sociale en tant qu'organe auxiliaire, qui a été réglementé par la loi n° 8.389 du 30/12/1991. Les règles apportées par les art. 220 à 223 de la Constitution manquent de réglementation spécifique depuis leur promulgation, de sorte que les diplômes préconstitutionnels, dans la mesure où ils ont été reçus, restent une loi applicable à la radiodiffusion.¹ Dans ce cas, le Code brésilien des télécommunications est la principale loi applicable , ce qui rend nécessaire de souligner que la loi n ° 9.472, du 16/07/1997 (loi générale sur les télécommunications), par les dispositions de l'art. 215, j'ai révoqué la CBT, sauf pour les matières criminelles qui n'y sont pas visées et pour les préceptes relatifs à la radiodiffusion.

De plus, l'art. 211 de la LGT souligne que l'attribution des services de radiodiffusion ne relève pas de la compétence de l'Agence nationale des télécommunications, mais qu'elle est chargée de préparer et de maintenir les plans de distribution des chaînes, compte tenu de l'évolution technologique. L'alinéa unique de l'article visé prévoit également que l'inspection des stations de radiodiffusion concernant les aspects techniques relève de la responsabilité d'Anatel. Il est à noter, par conséquent, que la compétence pour inspecter les autres obligations légales, réglementaires et contractuelles applicables aux radiodiffuseurs incombe au ministère des Communications², conformément aux dispositions de la CBT, comme cela sera détaillé ci-dessous. La TCC, à l'art. 38, détaille un ensemble de préceptes et de clauses qui doivent être respectés par les sociétés de radiodiffusion, telles que la nécessité d'obtenir l'accord préalable du ministère des Communications pour que le changement de contrôle de l'entreprise et le transfert de la subvention soient valides (point "c") ; l'obligation de diffuser l'émission « Voz do Brasil »³ (point « e ») ; et la transmission d'au moins 5 % du temps de programmation pour la transmission du service de nouvelles (élément « h »). D'autres obligations pertinentes imposées aux radiodiffuseurs par les art. 39 et 40 du CBT concernent la transmission de la propagande des partis libres, dont la distribution des horaires à l'usage des partis politiques est du ressort de la Justice électorale, ainsi que la diffusion des communications de la Justice électorale en période pré-électorale. Il faut également souligner que la CBT énumère, à l'art. 53, qui doit être considéré comme un abus dans l'exercice de la liberté de radiodiffusion, constituant une atteinte de nature administrative au service. Il convient de noter que parmi les comportements répertoriés comme infractions, certains concernent le contenu des transmissions, tels que : l'atteinte

à l'honneur national ; promouvoir une campagne discriminatoire de classe, de couleur, de race ou de religion ; offenser la famille, la morale publique ou les bonnes mœurs ; calomnier, insulter ou diffamer les Pouvoirs Légitif, Exécutif ou Judiciaire ou leurs membres respectifs ; et la diffusion de fausses nouvelles, mettant en danger l'ordre public, économique et social.

C. MÉTHODE

Toujours dans le domaine des obligations imposées par la législation sectorielle aux entreprises de radiodiffusion, il convient de noter que l'art. 12 du décret-loi n° 236/1967 établit une limitation du nombre de subventions qu'une entité peut détenir. Par conséquent, un même radiodiffuseur peut avoir jusqu'à six subventions de radio en fréquence modulée et dix de subventions de télévision sur tout le territoire national, avec un maximum de cinq dans la bande de fréquences VHF et deux par État. La loi n° 9 612/1998 impose également des obligations positives et négatives spécifiques aux titulaires d'autorisations de radiodiffusion communautaire. Alinéa 1 de l'art. 4 interdit le prosélytisme de toute nature dans la programmation, ainsi que les §§ 2 et 3 de l'article précité déterminent que la programmation à caractère opiniâtre et informatif doit respecter la pluralité d'opinion, étant assuré à tout citoyen de la communauté bénéficiaire le droit de exprimer des opinions sur tous les sujets abordés dans la programmation, sur demande auprès de la direction de la radio. Seules les fondations ou associations communautaires à but non lucratif, légalement constituées et dûment enregistrées, peuvent être autorisées à diffuser des émissions communautaires (art. 7 de la loi n° 9 612/1998). Une seule autorisation peut être accordée par une entité, et cette entité ne peut établir des liens de subordination ou de sujétion à une autre entité, par des engagements ou des relations financières, religieuses, familiales, partisanes ou commerciales (art. 10 et 11 de la loi n° 9.612/1998). Il est également interdit de transférer les autorisations de radiodiffusion communautaire pour quelque raison que ce soit (art. 12 de la loi n° 9.612/1998). Sont également des obstacles aux radios communautaires : la formation de réseaux, sauf en cas de guerre, de calamité publique, d'épidémies et de transmission obligatoire ; celui de faire de la publicité, ne pouvant admettre que le mécénat sous forme de soutien culturel ; la cession ou la location du diffuseur ou des grilles de programmation (art. 16, 18 et 19 de la loi n° 9612/1998). Enfin, la loi sur l'audiovisuel communautaire énumère les actes constitutifs d'une violation du service (art. 21) : utilisation d'équipements en dehors des spécifications autorisées par l'autorité concédante ; transférer les droits ou procédures d'exécution du Service à des tiers ; rester

hors service pendant plus de trente jours sans raison justifiable ; et violer toute disposition de ladite loi ou du règlement correspondant.

Entrant spécifiquement dans le régime des sanctions pour non-respect des obligations légales des radiodiffuseurs, la CBT indique à l'art. 59 Sanctions applicables : l'amende ; suspension jusqu'à trente jours; la cassation; et la détention, cette dernière ne s'appliquant qu'aux infractions pénales aux services de télécommunications visées ci-dessus, qui ne font pas l'objet de cette recherche. Le paragraphe 1 prévoit également l'application d'un avertissement, lorsque la sanction n'est pas justifiable, et le § 2 précise que l'amende peut être appliquée seule ou en conjonction avec les autres sanctions prévues par le code. Les hypothèses d'application de chaque type de peine sont expliquées aux art. 62, 63 et 64 du CBT, ainsi qu'à l'art. 17 du décret-loi n° 236/1967. Concernant la gradation de la sanction à infliger, l'art. 61 du CBT est explicite en indiquant que la peine sera prononcée en fonction de l'infraction commise, et doit également considérer comme facteurs : la gravité de l'infraction ; les antécédents de l'entité fautive ; et la récidive spécifique. De plus, l'art. 60 de la loi précitée attribue au Ministère des Communications la compétence d'appliquer les peines d'amende et de suspension, dans tous les cas, et de cassation en cas d'autorisation. La révocation des concessions relève du Président de la République, par représentation du Ministère des Communications. A ce stade, la nécessité de rendre cette disposition compatible avec l'art. 223 de la Constitution, qui indique qu'il n'est possible d'annuler la subvention avant l'expiration du délai qu'au moyen d'une décision de justice. Ainsi, la peine de cassation, en tant qu'elle constitue une annulation anticipée de la concession, doit être soumise au pouvoir judiciaire, et ne peut être appliquée directement par la puissance concédante. Cela s'est concrétisé par le dépôt par l'Union d'une « action en déconstitution d'octroi » devant la première instance de la Cour fédérale du District fédéral. Il convient également de noter que la loi n° 9 612/1998, dans le seul paragraphe de l'art. 21, établit comme peines applicables aux radios communautaires : avertissement, amende et révocation d'autorisation, cette dernière en cas de récidive. Le règlement du service de radiodiffusion communautaire, approuvé par le décret n° 2.615/1998, indique que la peine d'avertissement peut être appliquée à l'auteur principal de l'infraction, lorsque l'infraction est considérée comme moins grave (art. 38, §1^o). En outre, il rassemble à l'art. 40 quelles infractions dans le fonctionnement des radios communautaires doivent être punies d'une amende. Enfin, il est précisé que le Ministère des Communications a édité l'Ordonnance n° 112, du 22/4/20136, qui a approuvé le Règlement sur les sanctions administratives. Le règlement susmentionné vise à détailler les critères d'application des sanctions, tels que l'établissement d'une classification des infractions de service en

infractions légères, moyennes, graves et très graves, ainsi que la création de paramètres et de critères pour le calcul des amendes et la conversion des sanctions plus graves en amendes, en cas de non-récidive et d'absence d'antécédents.

Il apparaît donc que le cadre réglementaire qui prend en charge l'exploitation des services de radiodiffusion impose un nombre considérable d'obligations légales et réglementaires à respecter par les concessionnaires, les titulaires de licence et les titulaires d'autorisation, y compris des dispositions explicites sur le contenu des transmissions. Le système de sanction qui vise à décourager les irrégularités et le non-respect des exigences réglementaires comporte essentiellement trois types de sanctions : une amende, applicable seule ou en conjonction avec d'autres sanctions ; la suspension du fonctionnement du service ; et l'annulation ou la révocation de la subvention. L'application d'un avertissement dépend du jugement du ministère des Communications sur la non-justification de la sanction. La cassation ne peut pas être appliquée directement par le ministère des Communications, car elle dépend d'une décision de justice. Quant à l'amende et à la suspension, le règlement sectoriel indique explicitement quand l'une ou l'autre sanction doit être adoptée, laissant peu de place à la discrétion du régulateur dans le choix de la sanction qui s'avérerait la plus appropriée, même si le ministère des Communications a récemment cherché à élargir la possibilité de convertir des peines plus graves en peines plus légères, comme dans l'ordonnance n° 112/2013. Une fois que le cadre réglementaire qui structure le système de sanctions pour la radiodiffusion brésilienne a été décrit, la section suivante procède à une brève présentation des données du ministère des Communications sur l'application des sanctions aux personnes réglementées. Les données obtenues sur le site du Ministère des Communications sur Internet, en date du 29/09/2014,⁷ indiquent l'existence de 3 209 subventions valables pour l'exploitation du service de radiodiffusion sonore en fréquence modulée, 1 921 subventions des radios commerciales en amplitude modulée, 4 641 subventions de radiodiffusion communautaire et 543 subventions pour la diffusion de sons et d'images.

Il y a une concentration des peines de type amende, et il n'y a toujours pas d'indication de l'application de la peine maximale de cassation. L'avertissement, la révocation d'autorisation et la suspension, les autres types de sanctions applicables aux diffuseurs, ne représentent que 11% du total des sanctions appliquées dans l'échantillon. On note également que l'application des sanctions touche un plus grand nombre de radiodiffuseurs communautaires, ce qui est compatible avec le nombre de subventions existantes pour ce type d'exploitation de service. Une autre information importante sur l'application des sanctions aux radiodiffuseurs concerne la survenance de la prescription de la réclamation punitive de toutes les procédures de vérification du non-respect des

obligations techniques instituées par Anatel à l'encontre des radiodiffuseurs entre les années 1995 et 2007, tel que vérifié par le Cour des comptes fédérales (TCU) en inspection jugée par le jugement 84/2014-TCU-Plenary. La cause principale de l'apparition de cette prescription massive, telle que déterminée par le TCU, était due à des divergences dans l'interprétation de qui serait responsable de l'application de la sanction en cas d'infraction technique, si Anatel, responsable de l'inspection en vertu de la termes de la LGT, comme vu ci-dessus, ou au ministère des Communications, qui agit en tant que régulateur de la radiodiffusion. Il a également été constaté qu'entre les années 2006 et 2011, aucun acte de procédure n'a été accompli afin d'éviter la survenance de ladite prescription. Malgré d'éventuelles considérations sur les raisons réelles de la survenance du fait décrit ici, qui sortent du cadre de cette recherche, la prescription de toutes les sanctions appliquées aux diffuseurs se référant à des irrégularités techniques détectées dans une période de douze ans contribue peu à la création de un environnement sensible au comportement des régulés, afin de leur insuffler l'attente d'une application effective des sanctions. En ce sens, la section suivante procède à une analyse critique du système de sanction de la radiodiffusion brésilienne, en considérant tous les aspects traités dans cet article.

D. CONCLUSION

Cet article visait à évaluer la réactivité du système de sanction applicable aux concessionnaires de services de radiodiffusion, aux titulaires de permis et aux titulaires d'autorisation au Brésil, en utilisant la théorie de la réglementation réactive d'Ayres et Braithwaite (1992) comme paramètre d'analyse critique. Il a été constaté que le système juridique et réglementaire complexe applicable à la réglementation de l'exploitation de la radiodiffusion brésilienne impose plusieurs obligations aux régulés, y compris des exigences réglementaires concernant le contenu transmis dans les transmissions et des restrictions concernant la propriété et le transfert des subventions, ainsi que aspects de nature technique. . Cependant, le système de sanctions dont dispose le ministère des Communications en tant qu'instrument d'application de la réglementation présente de sérieuses limites à la construction d'un modèle qui répond au comportement des personnes réglementées. Chacun des types de sanctions disponibles ne peut être appliqué que dans des cas juridiques stricts, laissant peu de place à la discrétion dans le choix de la sanction la plus appropriée au degré de dialogue existant avec le régulé, malgré les tentatives du régulateur d'établir certaines règles de conversion des sanctions. . De plus, les données présentées montrent une tendance à la concentration des sanctions dans les amendes, au détriment d'un usage plus intense de l'avertissement comme moyen de

stimuler, en première mesure, la persuasion et la négociation. A cela s'ajoute l'histoire de la prescription massive d'amendes infligées aux radiodiffuseurs dans un passé récent, qui contribue peu à un environnement de coercition de l'opportunisme économique des régulés et d'incitation au respect de la réglementation et non à l'irrégularité. De plus, il existe un obstacle sérieux à l'application de la sanction maximale par le régulateur, puisqu'elle doit être soumise à un contrôle judiciaire. Ainsi, le régulateur ne dispose pas pleinement de la sanction la plus sévère du système, puisque, même s'il décide de l'appliquer, une telle mesure peut être annulée par le pouvoir judiciaire. Tous les points ci-dessus contredisent le modèle de réactivité et d'application proposé par Ayres et Braithwaite (1992), en ce sens que le régulateur doit disposer d'un ensemble d'options de sanctions, des plus légères aux plus drastiques, afin d'encourager non pas un environnement de la punition et la persécution, qui se traduit par une résistance à la régulation par les agents du marché, mais plutôt celle du dialogue et de la négociation, dans laquelle les régulés comprennent que la collaboration est plus efficace et moins coûteuse que la confrontation. Il est donc conclu que le système actuel d'application des sanctions aux radiodiffuseurs comprend des améliorations axées sur la réduction des litiges et la création d'espaces de dialogue entre le régulateur et le réglementé, ainsi qu'une large discussion sur les limites à l'application de la sanction maximale .

RÉFÉRENCES

1. AYRES, I. ; BRAITHWAITE, J. Réglementation réactive : transcender le débat sur la déréglementation. New York : Oxford University Press, 1992.
2. BRAITHWAITE, J. L'essence de la réglementation réactive. Revue juridique de l'UBC 44(3), 475-520, 2011.
3. CARLSSON, U. La montée et la chute du NWICO : d'une vision de la réglementation internationale à une réalité de la gouvernance à plusieurs niveaux. Revue Nordicom, vol. 2, p. 31-68, 2003.
4. CASTELLS, M. Communication Power. Oxford : presse universitaire d'Oxford, 2009.
5. ONU – ORGANISATION DES NATIONS UNIES. Déclaration universelle des droits de l'Homme. 1948. Disponible sur : <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Consulté le 6 nov. 2015.
6. RAMOS, Murilo César. Communication, droits sociaux et politiques publiques. In: PERUZZO, Cicile; BRITTES, Juçara (Orgs). Société de l'information et nouveaux médias : participation ou exclusion ? São Paulo : INTERCOM, 2002, p. 123-130.

7. UNESCO – ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE. Plusieurs voix, un seul monde : communication et société aujourd'hui et demain. Paris : UNESCO/Londres : Kogan Page. 1980.