

N° 463162 RSF (QPC) – R2

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 27 juin 2022

Décision du 1^{er} juillet 2022

Conclusions

M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Par un courrier du 30 novembre 2021, l'Association Reporters sans frontières (RSF) a saisi le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), qui n'avait pas encore pris la dénomination d'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), d'une demande tendant à ce que soit engagée à l'encontre de la chaîne CNews la procédure de mise en demeure prévue à l'article 42 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui permet notamment de mettre en demeure un éditeur de service de télévision de respecter ses obligations légales et réglementaires ainsi que les principes définis aux articles 1er et 3-1. RSF estimait notamment que (1) la chaîne n'assurait plus un service d'information mais était devenue un média d'opinion ; (2) elle méconnaissait ainsi le principe d'honnêteté, de pluralisme et d'indépendance de l'information figurant à l'article 3-1 de la loi de 1986 ; (3) les actionnaires portaient atteinte à l'indépendance éditoriale de la chaîne.

2. Par un courrier du 5 avril 2022, l'ARCOM a refusé de faire droit à cette demande. A l'occasion d'un recours dirigée contre cette décision du 5 avril, RSF soulève une **question prioritaire de constitutionnalité**.

3. Il résulte des dispositions de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'une question prioritaire de constitutionnalité n'est transmise au Conseil constitutionnel qu'à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

Les dispositions mises en cause sont :

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- L'article 3-1 de la loi qui fixe les missions et valeurs dont l'ARCOM assure la défense, et notamment au 3^{ème} alinéa « *l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes* », ce qui la conduit à « *s'assurer que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes.* »
- L'article 13 qui porte spécifiquement sur « *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* ».
- L'article 42 qui porte sur les procédures de mise en demeure des opérateurs.

4. Les **dispositions** sont **bien applicables au litige**. RSF conteste précisément le refus de l'ARCOM d'utiliser son pouvoir de mise en demeure prévu à l'article 42 de la loi pour faire respecter les principes des articles 3-1 et 13 sur l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Le Gouvernement ne conteste pas cette applicabilité.

5. La plupart de ces dispositions ont été **déclarées conformes à la Constitution** dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel :

- Décision n°86-217 DC du 18 septembre 1986 s'agissant de l'article 13 (cons. 14)
- Décision n°2013-359 QPC du 13 décembre 2013 s'agissant de l'article 42,
- Décision n°2016-738 DC¹ du 10 novembre 2016 pour le 3^{ème} alinéa de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 (cons. 24 à 29).

S'agissant de ces 3 dispositions, la situation diverge :

- Pour l'article 3-1, son alinéa 3, les modifications depuis la déclaration de conformité du 10 décembre 2016 se limitent à un ajout sur la « *diversité de la société française* » par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté sans lien avec le respect du pluralisme en cause dans la présente affaire, ou purement rédactionnelle pour substituer l'ARCOM au CSA.
- Il y a **davantage de modifications pour l'article 42, depuis la QPC du 13 décembre 2013**. L'article 17 de la loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias a élargi la liste des entités susceptibles de saisir l'ARCOM, tout comme 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 qui y a ajouté le défenseur des droits. Les autres modifications et notamment celles issues de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer sont davantage rédactionnelles. Mais vous avez déjà jugé, sur le seul point substantiel des personnes ayant qualité pour saisir que la

¹ Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

liste de l'article 42 n'était pas limitative (v CE, 5/4 CHR, 7 février 2017, M. A..., 388621, T. p789).

- **L'article 13 en revanche n'a pas été contrôlé depuis la décision initiale de 1986.** Or, outre des modifications rédactionnelles équivalentes à celles des dispositions précitées, l'article 18 de la loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994 a introduit une règle de communication mensuelle par le CSA aux différentes autorités et acteurs politiques du temps de parole des personnalités politiques. Et son application a été étendue aux opérateurs privés par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000. Ces différentes modifications ont plutôt renforcé les garanties de protection du pluralisme. Il demeure qu'elles sont plus substantielles.

6. Mais **nous ne vous proposerons pas de vous prononcer sur la possibilité d'une dissociation** entre les dispositions déclarées conformes et très faiblement modifiées (art 3-1 et art 42) et l'article 13, plus substantiellement modifié

Cela vous conduirait à devoir vous interroger sur l'existence d'un changement dans les circonstances de droit et de fait pour certains des articles seulement. Alors que nous estimons que les 3 articles **font système** et que toute question posée sur l'article 13 est équivalente à une question posée sur les 3 dispositions dans le présent litige. Mais, par-dessus tout, nous estimons que les questions ne sont ni sérieuses, ni nouvelles, ce qui suffit à exclure la transmission au Conseil constitutionnel.

7. L'association Reporters sans frontières (RSF) soutient qu'en édictant les dispositions des articles 3-1, 13 et 42 de la loi du 30 septembre 1986, le législateur a **méconnu l'étendue de sa compétence** pour s'être abstenu de définir les garanties légales propres à assurer le respect de la libre communication des pensées et des opinions consacrée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias, en **particulier faute de prévoir un dispositif à même de prévenir les ingérences excessives des actionnaires** dans la ligne éditoriale des éditeurs de service.

8. La **valeur constitutionnelle du principe de libre communication** des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen a été affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 84-181 DC du 11 octobre 1984². Il est arrivé au Conseil constitutionnel d'ajouter qu'elle est « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* »³.

² Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, cons. 35 à 38.

³ Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe (Associations familiales), cons.6.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le **pluralisme** est de longue date reconnu comme un **objectif à valeur constitutionnelle** dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cons. 11 de la décision 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 3 de la décision 93-333 DC du 21 janvier 1994, cons. 9 de la décision 2000-433 DC du 27 juillet 2000) : « *Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un **objectif de valeur constitutionnelle** ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que 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 audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, 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 précité 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 ;* ». Il juge qu'il « *appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques d'intérêt général, l'exercice de la liberté de communication résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avec d'une part, les contraintes inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et de ses opérateurs et d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, 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 ;* » (cons. 8 de la décision 86-217 ou cons. 10 de la décision 2000-433).

Le rôle du législateur pour fixer les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias a été formalisé à l'article 34 de la Constitution à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Désormais le Conseil constitutionnel juge qu'« *il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication, qui découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, qu'au pluralisme et l'indépendance des média, qui constituent des objectifs à valeur constitutionnelle* » (2009-577 DC, 3 mars 2009, loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, cons 3).

9. Il vous faut d'abord vous interroger sur le caractère nouveau de la question posée. Dans sa décision n° 2009-595 DC du 10 décembre 2009 (cons. 21), le Conseil constitutionnel a estimé que ce critère ne s'appréciait pas au regard de la disposition législative contestée mais de la disposition constitutionnelle à laquelle elle est confrontée. Vous regardez ainsi une question comme nouvelle lorsqu'elle porte sur une disposition de la Constitution ou un

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

principe constitutionnel dont le CC n'a pas encore eu l'occasion de faire application, (par exemple CE, 6^{ème} JS, 18 juillet 2011, Association France Nature environnement, 340539, s'agissant de l'article 7 de la Charte de l'environnement aux conclusions de Cyrille Roger Lacan ou CE, 10/9 srr, 8 octobre 2010, M. Daoudi, 338505, Rec. p371 pour l'article 66-1 de la Constitution s'agissant de la peine de mort).

Peuvent aussi être regardées comme nouvelles des dispositions faisant l'objet d'un recours massif/d'un contentieux de série qu'il est opportun de faire trancher par le Conseil constitutionnel (CE, 9/10 srr, 23 avril 2010, 327174, C...), ou encore s'agissant d'un sujet de société important (Cass, civ 1^{ère}, 16 novembre 2010, n°10-40.042 renvoyant les articles du code civil interdisant alors les mariages entre personnes du même sexe ; CE, 1/6 srr, 3 mars 2017 Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés, 403944, relative à la fin de vie ; plus récemment votre décision Union des associations diocésaines de France, 10/9 srr, 18 mai 2022, 461800, 461803 à propos du régime des associations culturelles après la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République).

L'association RSF soutient d'une part que le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur « *le statut constitutionnel des principes de pluralisme et d'indépendance des médias* ». Mais le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'il s'agissait d'un **objectif à valeur constitutionnelle et non d'un principe, dans les différentes décisions précitées, depuis 1986**. Et il a été saisi dans sa décision 2010-3 QPC du 28 mai 2010 du point de savoir s'il s'agissait d'un principe. Il a donc déjà examiné la question, même si à l'occasion de cette décision, il n'a pas eu à trancher de l'invocabilité en QPC des objectifs à valeur constitutionnelle. L'argument de la requérante qui mentionne la révision constitutionnelle de 2008, antérieure à cette décision, n'apporte aucun élément de nouveauté à la question posée. La décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019 qui juge qu'il y a un « *principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinion* » au fondement de la démocratie, distingue clairement dans son commentaire autorisé aux cahiers le cas du pluralisme des médias. Dans ces conditions, nous n'estimons pas que puisse être caractérisée une nouveauté par rapport à une norme constitutionnelle.

S'agissant de l'existence d'un **sujet de société important**, le rapport sénatorial du 22 mars 2022, issu de la commission d'enquête sur la concentration des médias, aboutit à des **recommandations de niveau législatif**, par exemple pour renforcer l'indépendance et l'éthique dans les médias et prévoir un contrôle de l'ARCOM en cas de mutation de la structure capitalistique d'une chaîne hertzienne. Ces propositions ne sont **ni guidées, ni contraintes par le cadre constitutionnel**. Et les auteurs du rapport préconisent un grand débat parlementaire en 2022. Il en va de même du régime juridique que RSF sollicite qui aboutirait à la mise en place, au nom de la liberté d'expression, de règles imposant des modes de gouvernance susceptibles de garantir l'absence d'ingérence des propriétaires dans la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

détermination de la ligne éditoriale. Ce que RSF remet en cause, c'est donc une insuffisance des **garanties internes** à l'éditeur en matière de pluralisme.

Quant à la décision de la CEDH du 5 avril 2022 (NIT SRL c. République de Moldova, n° 28471/12), invoquée par RSF, et rendue sur le fondement de l'article 10 de la Convention qui protège la liberté d'expression, si elle revient sur **l'importance du pluralisme**, elle n'implique rien pour la France qui se trouve parmi les pays qui disposent d'obligations légales fortes sur ce terrain. Dans ces conditions, **la question n'apparaît pas nouvelle**.

10. Elle ne nous apparaît pas non plus sérieuse. Nous l'avons dit, le pluralisme est de longue date reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel en sus de la liberté d'expression, comme le montre les décisions précitées. Cela aboutit à la fois à la protection des émetteurs d'information et de leurs destinataires, comme les deux faces d'une même médaille.

En pratique, le Conseil constitutionnel opère un contrôle de l'absence de déséquilibre manifeste dans la conciliation des exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, protégés à l'article 4 de la Constitution pour les partis politiques, et de la liberté de communication (cons. 13 de la décision n° 2016-729 du 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle).

RSF met en avant l'incompétence négative de la loi qui méconnaît par elle-même la liberté d'expression et de communication ainsi que corrélativement les principes constitutionnels d'indépendance et de pluralisme des médias. Elle invoque également une méconnaissance directe de ces principes.

S'agissant de **l'incompétence négative**, elle ne peut être invoquée que si cette méconnaissance affecte un droit ou une liberté que la Constitution garantit (2012-254 QPC du 18 juin 2012, fédération de l'énergie et des mines). L'association requérante soutient donc que les dispositions en cause sont dépourvues des garanties légales suffisantes pour assurer une **protection effective** de la liberté d'expression et de communication et corrélativement des principes de pluralisme et d'indépendance des médias.

La requérante invoque la décision du 7 juillet 2006 n° 2006-540 DC sur la loi DAVSI qui exige du législateur qu'il « *adopte des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ».

Or l'article 3-1 de 1986 est particulièrement exhaustif, nous l'avons vu. Et le Conseil constitutionnel a déjà écarté le grief de son incompétence négative (décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, cons. 24 et suivants).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

S'agissant de l'insuffisance voire de l'absence de garanties légales permettant de protéger effectivement « *l'indépendance des médias et des journalistes en particulier contre les ingérences dans leur liberté éditoriale* », il nous apparaît que la loi de 1986 contient les garanties légales suffisantes pour assurer le respect des exigences constitutionnelles rappelées, fondées sur l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme :

- Non seulement les articles 3-1 et 13 donnent mission à l'ARCOM de s'assurer de « *l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes* », ce qui la conduit à veiller à ce que les conventions conclues avec les éditeurs de chaînes en garantissent la protection et « *s'assure[nt] que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes.* » mais aussi de s'assurer du « *respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion* ».
- Mais la loi lui donne par ailleurs les outils pour en contrôler l'effectivité en amont de l'autorisation d'usage délivrée à une chaîne comme en aval.
 - En amont l'article 28 prévoit que le respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des programmes est au nombre des considérations prises en compte dans la **délivrance des autorisations d'usage** pour tout nouveau service diffusé par voie hertzienne terrestre autre que ceux exploités par les sociétés nationales de programme et qui fait l'objet d'une convention passée avec l'ARCOM au nom de l'Etat. Et l'ARCOM dispose d'un pouvoir réglementaire s'assurer de l'effectivité de ces principes légaux, comme vous l'avez reconnu dans votre décision d'Assemblée MM. Hollande et Mathus (8 avril 2009, 311136, Rec. p140).
 - En aval, l'article 30-8 de la même loi, issu de la loi du 30 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dispose que : « *Un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes composé de personnalités indépendantes est institué auprès de toute personne morale éditrice d'un service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale. Chargé de contribuer au respect des principes énoncés au troisième alinéa de l'article 3-1, il peut se saisir ou être consulté à tout moment par les organes dirigeants de la personne morale, par le médiateur lorsqu'il existe ou par toute personne. Il informe l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes. Cette information est transmise concomitamment aux organes dirigeants de la personne morale éditrice. Il rend public son bilan annuel.* »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- L'ARCOM dispose pour s'assurer de l'effectivité de ces garanties de son pouvoir de mise en demeure et de sanction. Elle peut pour cela être saisie par les associations de défense de la liberté d'expression ou par les comités pour le pluralisme. Cette compétence s'exerce sous le contrôle du juge administratif, y compris en cas de refus d'exercer ces prérogatives.

Ces garanties sont donc fortes.

Il ne ressort en revanche pas de la jurisprudence du Conseil constitutionnel un principe qui imposerait au législateur d'interdire toute intervention d'un actionnaire dans la fixation d'une ligne éditoriale pour une chaîne de télévision. Ce qui n'exclut pas que le législateur prévoie pour l'avenir d'améliorer les procédures de contrôle, comme le suggère la mission parlementaire précitée.

Mais en l'état, la législation ne pose pas de questions constitutionnelle sérieuse.

PCMNC : Non-renvoi

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.