

RÉPONSE DE LA FRANCE À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'INDÉPENDANCE DES ORGANES DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL

Le 22 mars 2013, la Commission européenne a ouvert une consultation dont le but est de recueillir les opinions sur la question de l'indépendance des organes de régulation compétents pour les services de médias audiovisuels, lorsqu'ils agissent dans le cadre de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 sur les Services de médias audiovisuels (SMA), et sur les différentes options visant à renforcer leur indépendance, y compris la possibilité d'une révision de l'article 30 de la directive SMA.

La Commission propose quatre options :

- le *statu quo* ;
- une option non-législative qui impliquerait le renforcement des instruments existants de la Commission, y compris en consolidant les activités de surveillance afin de vérifier sur le terrain, dans chaque État membre, la « qualité » de l'indépendance de la régulation ou en formalisant la coopération entre les organismes de régulation ;
 - une option législative par laquelle la Commission propose d'envisager l'obligation explicite pour les États membres de garantir l'indépendance des organismes de régulation nationaux et de veiller à ce que ces derniers exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente. Cette option laisserait à la discrétion des États membres le choix des moyens pour y arriver. Pourrait également être prévue la formalisation du groupe de travail des organismes de régulation ;
 - une option législative de plus grande envergure par laquelle seraient mis en place des critères d'indépendance plus détaillés tels que la référence explicite à la nécessité d'une prise de décision autonome, à des règles de licenciement impartiales et transparentes et à des ressources financières et salariales adéquates. Serait aussi prévue la formalisation du groupe de travail des organismes de régulation en Groupe de travail des autorités nationales indépendantes, organisé sur le modèle de l'ORECE (organe de régulation européen des communications électroniques, institué en 2009 par la dernière révision du Paquet Télécom). Les États membres seraient alors tenus de protéger leurs autorités de régulation indépendantes contre toute intervention extérieure et pression politique.

Les autorités françaises sont favorables à l'option 2 proposée par la Commission européenne. En effet, eu égard au principe de subsidiarité, les autorités françaises considèrent qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation européenne. Toutefois, elles accueilleraient favorablement le renforcement de la coopération organique et fonctionnelle entre les organismes de régulation, en dehors de tout acte normatif.

Les autorités françaises souhaitent exposer ici la position de la France (I) et l'état du droit national (II).

I. - Position de la France

À titre liminaire, les autorités françaises rappellent que l'organisation de la régulation relative aux médias audiovisuels relève de la compétence des États membres, en ce qu'elle participe du cadre dans lequel le fonctionnement de la démocratie s'organise dans chaque État. Ainsi, en vertu du principe de subsidiarité, dont relèvent les questions liées au pluralisme et à la liberté des médias, une initiative communautaire visant à introduire au sein de la directive « services de médias audiovisuels » le principe de l'indépendance des autorités de régulation ne saurait prospérer.

La libéralisation du paysage audiovisuel s'est accompagnée en France d'un arsenal de mesures spécifiques garantissant le pluralisme des médias de manière à préserver la liberté d'expression et à assurer que les médias reflètent tout l'éventail des avis et opinions qui caractérisent une société démocratique.

À cet égard, il convient de relever qu'en France le respect du pluralisme et l'indépendance des médias sont inscrits à l'article 34 de la Constitution, qu'en outre le Conseil constitutionnel affirme avec constance la place dans l'ordre juridique national des principes de sauvegarde de l'expression des courants de pensée et du respect de la liberté de communication.

La Constitution modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République prévoit en effet en son article 4 que : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » ; surtout, l'article 34 prévoit en son alinéa 1^{er}, que « *la loi fixe les règles concernant [...] la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias [...]* ». Préalablement à cette modification de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait rappelé par ses décisions la nécessité

d'assurer la sauvegarde du pluralisme des courants de pensées et d'opinion, laquelle était en droit un « *objectif de valeur constitutionnelle* ».

Dans ce cadre juridique, la question centrale doit être la valeur ajoutée d'actions européennes supplémentaires. À cet égard, il est difficile de proposer une forme quelconque d'harmonisation des règles entre les États membres. Eu égard au principe de subsidiarité, les autorités françaises sont donc défavorables à une option législative. Toutefois, afin de favoriser les échanges opérationnels entre les instances de régulation des différents États membres et de les rendre plus efficaces, les autorités françaises accueilleraient favorablement le renforcement de la coopération organique et fonctionnelle entre les organismes de régulation, en dehors de tout acte normatif. En revanche, l'éventuelle comparaison avec le secteur des communications électroniques et l'organe des régulateurs européens des communications électroniques ne semble pas pertinente s'agissant des médias, lesquels, de par leur double nature, sont autant des services culturels qu'économiques. A leur sujet, toute approche uniquement sous l'angle de l'organisation d'un marché économique est inappropriée.

II. - État du droit en France

Guidé par la jurisprudence constitutionnelle, le législateur français a fixé par la loi relative à la liberté de communication un ensemble de règles assurant le pluralisme, la diversité et encadrant la concentration. Dans ce contexte, la création d'une autorité administrative indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de la communication audiovisuelle répond à la volonté de garantir l'indépendance de ce secteur.

La loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ayant proclamé la liberté de la communication audiovisuelle et abrogé le monopole d'État sur la radio-télévision, il est apparu nécessaire de créer une autorité indépendante, conçue comme un « écran protecteur » entre le pouvoir exécutif et le secteur audiovisuel, chargée notamment de garantir l'indépendance du service public de la radio-télévision en nommant les dirigeants des sociétés du secteur public.

La création de la Haute autorité de la communication audiovisuelle en 1982, à laquelle ont succédé la Commission nationale de la communication et des libertés en 1986 et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à partir de 1989, traduit le transfert de compétences exercées par le pouvoir exécutif vers une autorité administrative indépendante ayant reçu mission d'assurer l'indépendance de l'audiovisuel à l'égard de tous les pouvoirs et spécialement du pouvoir politique.

L'indépendance du CSA interdit que le Gouvernement y soit représenté.

1. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel

Créée par la loi du 17 janvier 1989, le CSA a remplacé dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication la CNCL. Qualifié d'autorité administrative indépendante par la décision du Conseil constitutionnel n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, le CSA est composé de membres dont le mode de désignation et le statut sont prévus par le titre I^{er} de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

1.1 Composition et désignation de ses membres

Troisième instance de régulation de l'audiovisuel depuis 1982, la composition du Conseil est calquée sur celle du Conseil constitutionnel (ses membres sont toutefois nommés pour une durée de 6 ans et non de 9 ans).

Aux termes de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA comprend 9 membres désignés par tiers tous les deux ans respectivement par le Président de la République (dont le Président du Conseil), le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹, le mode de nomination du président du CSA a été modifié. En effet, par application de la loi **organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**, le **président du CSA** est nommé par le Président de la République après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée et sous réserve de l'absence d'opposition de la majorité des trois cinquièmes des membres de chaque commission².

1 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

2 5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis*

Les 9 membres du CSA sont désignés pour 6 ans par décret du Président de la République³. L'alinéa 2 de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 fixe en outre à 65 ans, la limite d'âge au delà de laquelle les membres ne peuvent être nommés.

On soulignera par ailleurs qu'un projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public qui modifie la composition du CSA est en cours d'examen par le Parlement français⁴. Le Gouvernement français entend en effet améliorer la cohérence de l'action de l'autorité de régulation en réduisant le nombre de ses membres mais il s'agit surtout de renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation en modifiant le mode de nomination des six membres désignés par les présidents des assemblées parlementaires.

1.2 Missions

Les missions du CSA comme son caractère indépendant sont définies à l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

« 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 assure l'égalité de traitement ; il garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle ; il veille à favoriser la libre concurrence et l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé par ces derniers, conformément au principe de neutralité technologique ; il veille à la qualité et à la diversité des programmes, 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. Il peut formuler des propositions sur l'amélioration de la qualité des programmes. Il veille au caractère équitable, transparent, homogène et non discriminatoire de la numérotation des services de télévision dans les offres de programmes des distributeurs de services.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il veille, notamment, auprès des éditeurs de services de communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française et contribue notamment au rayonnement de la France d'outre-mer. Il rend compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs de services de télévision en matière de programmation reflétant la diversité de la société française et propose les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programmes.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille à ce que le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population.

Le conseil peut adresser aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle des recommandations relatives au respect des principes énoncés dans la présente loi. Ces recommandations sont publiées au Journal officiel de la République française. ».

L'action du CSA vise principalement à garantir le pluralisme des médias et le respect de la liberté de communication, qui constituent des objectifs à valeur constitutionnelle. La régulation qu'il exerce s'inscrit également dans un objectif global de préservation de la diversité culturelle, tout en tenant compte de l'objectif du respect d'une concurrence effective dans les médias.

public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. ».

³ Trois premiers alinéas de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 : *« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel comprend neuf membres nommés par décret du président de la République. Trois membres sont désignés par le président de la République, trois membres sont désignés par le président de l'Assemblée nationale et trois membres par le président du Sénat.*

Ils ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

Le président est nommé par le président de la République pour la durée de ses fonctions de membre du conseil. En cas d'empêchement du président, pour quelque cause que ce soit, la présidence est assurée par le membre du conseil le plus âgé. ».

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1114.asp>

2. Les garanties d'indépendance du CSA

L'indépendance de l'instance de régulation audiovisuelle vis à vis de l'exécutif comme des professionnels est assurée par des dispositions statutaires applicables aux membres du collège du CSA.

Ainsi, **le mandat des membres du CSA n'est pas renouvelable**. La loi prévoit toutefois une exception en cas de vacance survenant plus de 6 mois avant l'expiration du mandat. Dans cette hypothèse, le 6^e alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que le mandat du nouveau membre nommé en remplacement expire à la date à laquelle aurait expiré le mandat du conseiller qu'il remplace. Son mandat peut alors être renouvelé s'il a occupé des fonctions de remplacement pendant moins de deux ans.

Le mandat des membres du CSA est irrévocable et ne peut être interrompu par la limite d'âges. Toutefois, la loi prévoit la possibilité d'une révocation des membres du Conseil par leurs pairs en cas de non respect du régime d'incompatibilité prévu par la loi : le membre du CSA qui manque à ces obligations est déclaré démissionnaire d'office par le CSA statuant à la majorité des deux tiers de ses membres.

Afin de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance des membres du CSA, l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que **les fonctions de membres du Conseil sont incompatibles avec tout mandat électif (national et local), tout emploi public et toute autre activité professionnelle**.

S'agissant de cette dernière interdiction, le législateur a précisé son étendue pour les activités professionnelles liées au secteur de la communication. Le 2^e alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit en effet que les membres du CSA ne peuvent « *directement ou indirectement, exercer des fonctions, recevoir d'honoraires, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonction, ni détenir d'intérêts dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications* ». Le membre qui se trouverait dans une de ces situations dispose d'un délai de 3 mois pour se mettre en conformité avec les prescriptions de la loi. A défaut, il peut faire l'objet d'une sanction administrative (prononcée de sa démission d'office, voir supra) et pénale (peines prévues à l'article 432-12 du code pénal). En outre, cette obligation de ne pas exercer d'activité liée au secteur s'applique aux membres durant une période d'un an après la fin de leur mandat⁷.

Les membres du CSA sont au cours de leur mandat et pendant une période d'un an à compter de la fin de leurs fonctions tenus à un devoir de réserve. Ils ont ainsi obligation 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* »⁸.

Enfin, **les membres du CSA sont tenus au secret professionnel « pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions »**⁹, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 75 du code pénal.

5 4^e alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 : « *Le mandat des membres du conseil est de six ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable. Il n'est pas interrompu par les règles concernant la limite d'âge éventuellement applicables aux intéressés* ».

6 4^e alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 : « *Le membre du conseil qui a exercé une activité, accepté un emploi ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre ou manqué aux obligations définies au deuxième alinéa du présent article est déclaré démissionnaire d'office par le conseil statuant à la majorité des deux tiers de ses membres* ».

7 6^e aliéna de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986.

8 5^e aliéna de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986.

9 Article 8 de la loi du 30 septembre 1986 : « *Les membres et les agents du conseil sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 75 du code pénal et, sous réserve de ce qui est nécessaire à l'établissement du rapport annuel prévu à l'article 18 de la présente loi, à l'article 226-13 du même code* ».