

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Conseil d'État
5ème et 6ème chambres réunies
15 octobre 2018

N° 408212

M. Guillaume Leforestier, rapporteur
M. Nicolas Polge, rapporteur public
SCP PIWNICA, MOLINIE ; SCP BARADUC, DUHAMEL, RAMEIX, avocats

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Vortex demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler les décisions des 28 septembre et 19 décembre 2016 par lesquelles le CSA a respectivement prononcé à son encontre une sanction pécuniaire de 20 000 euros et rejeté le recours gracieux formé contre cette sanction ;

2°) subsidiairement, de ramener à 10 000 euros le montant de la sanction prononcée par le CSA et d'annuler la décision rejetant son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge du CSA une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Guillaume Leforestier, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la société Vortex et à la SCP Baraduc, Duhamel, Rameix, avocat du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

1. Considérant qu'il résulte de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication que, si l'éditeur d'un service de communication ne se conforme pas à une mise en demeure de respecter ses obligations, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prononcer à son encontre, notamment, une sanction pécuniaire ;

2. Considérant que, par une décision du 14 février 2012, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a reconduit l'autorisation délivrée à la société Vortex pour l'exploitation du service de radio par voie hertzienne terrestre en modulation de fréquence dénommé " Skyrock ", notamment sur la fréquence 96 MHz à Paris ; que, par une décision du 13 mars 2012, il a mis la société en demeure de respecter la valeur maximale d'excursion de fréquence autorisée sur cette fréquence ; que des mesures réalisées les 27 mars et 1er juillet 2015 ayant mis en évidence de nouveaux dépassements de cette valeur maximale, le CSA, par une décision du 28 septembre 2016, a infligé à la société Vortex une sanction pécuniaire de 20 000 euros ; que, par une décision du 19 décembre 2016, le CSA a rejeté le recours gracieux formé par cette société ; que la requête de la société Vortex tend à l'annulation de ces deux décisions ;

Sur la régularité des décisions attaquées :

En ce qui concerne la motivation des décisions :

3. Considérant, en premier lieu, que la décision du 28 septembre 2016 mentionne qu'elle se fonde sur le constat, par des mesures effectuées pendant une durée de quinze minutes le 27 mars et le 1er juillet 2015, que le signal du service de radio Skyrock était émis sur la fréquence 96 MHz à Paris avec une excursion de fréquence de 82,8 kHz, au lieu des 75 kHz autorisés ; que cette décision se réfère par ailleurs, d'une part, à la lettre de griefs adressée à la société Vortex le 15 septembre 2015 lui reprochant de n'avoir " pas respecté (ses) obligations en émettant, sur la fréquence 96 MHz à Paris, avec une excursion de fréquence de 82,8 kHz à la fois le 27 mars 2015 de 15 h 36 à 15 h 51 et le 1er juillet 2015 de 8 h 33 à 8 h 48 " et, d'autre part, au rapport notifié le 15 mars 2016 à la société et faisant état des mêmes dépassements les mêmes jours et aux mêmes heures ; que la société requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que la décision serait insuffisamment motivée sur le manquement sanctionné ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée : " Le montant de la sanction pécuniaire doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes, réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois... " ; que la décision attaquée fixe le montant de la sanction pécuniaire infligée à la société Vortex en se référant à la gravité des manquements commis ; qu'aucune disposition n'imposant au CSA de mentionner dans sa décision une méthode de calcul du montant de la sanction, la décision est également suffisamment motivée sur ce point ;

5. Considérant, enfin, qu'aucune disposition ni aucun principe ne faisaient obligation au CSA, en l'absence d'éléments nouveaux, de motiver la décision du 19 décembre 2016 par laquelle il a rejeté le recours gracieux formé par la société Vortex contre la décision de sanction du 28 septembre 2016, qui était elle-même suffisamment motivée ;

En ce qui concerne la procédure suivie :

6. Considérant qu'aux termes de l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 : " Les sanctions prévues aux articles 42-1, 42-3, 42-4, 42-15, 48-2 et 48-3 sont prononcées dans les conditions suivantes : 1° L'engagement des poursuites et l'instruction préalable au prononcé des sanctions prévues par les dispositions précitées sont assurés par un rapporteur nommé par le vice-président du Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (...)/ 3° Le rapporteur décide si les faits dont il a connaissance justifient l'engagement d'une procédure de sanction./ S'il estime que les faits justifient l'engagement d'une procédure de sanction, le rapporteur notifie les griefs aux personnes mises en cause, qui peuvent consulter le dossier et présenter leurs observations dans un délai d'un mois suivant la notification (...)/ 5° Au terme de l'instruction, le rapporteur communique son rapport, accompagné des documents sur lesquels il se fonde, à la personne mise en cause et au Conseil supérieur de l'audiovisuel./ (...) 6° Le rapporteur expose devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors d'une séance à laquelle est convoquée la personne mise en cause, son opinion sur les faits dont il a connaissance et les griefs notifiés. (...) Au cours de cette séance, la personne mise en cause, qui peut se faire assister par toute personne de son choix, est entendue par le conseil..." ;

7. Considérant que le 4° de l'article 3 de la décision du 14 février 2012 autorisant la société Vortex à émettre sur la fréquence 96 MHz à Paris prévoit que, lorsque le CSA constate le non-respect des conditions techniques dont est assortie l'autorisation délivrée, son titulaire est tenu de faire procéder, par un organisme agréé, à une vérification de la conformité de son installation aux prescriptions figurant dans l'annexe technique de l'autorisation et transmet au Conseil supérieur les résultats de cette vérification ; que, toutefois, la procédure contradictoire préalable au prononcé d'une sanction par le CSA est entièrement régie par les dispositions citées ci-dessus de l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la sanction attaquée aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière, faute que la société ait été mise à même de faire procéder à une vérification de la conformité de son installation par un organisme agréé, ne peut qu'être écarté ;

Sur le bien-fondé de la sanction :

8. Considérant qu'il ressort du courrier par lequel le rapporteur mentionné à l'article 42-7 précité a été saisi par le directeur général du CSA sur les faits ayant donné lieu à la sanction attaquée que le CSA s'était donné pour méthode, de façon transitoire et compte tenu du parc d'équipements de mesure des opérateurs, de réaliser les mesures du niveau d'excursion de fréquence à l'aide de deux appareils, RXFM et ETL, et de ne retenir que les manquements qui seraient constatés par les deux appareils ; que cette façon de procéder est également mentionnée par deux notes internes du CSA communiquées par celui-ci à la société requérante, relatives respectivement aux campagnes de mesure d'octobre et de décembre 2015 ; que, cependant, en retenant une telle méthode, que n'imposaient aucune règle ni aucun principe, pour apprécier des faits soumis à son contrôle et en ne lui conférant qu'une portée

indicative sans procéder à des mesures de publicité, le Conseil n'a pas énoncé une règle de procédure revêtant un caractère réglementaire qui pourrait lui être opposée ; qu'est dès lors inopérant le moyen tiré de ce que le CSA aurait méconnu une telle règle ; qu'au demeurant, il résulte de l'instruction que les mesures d'excursion de fréquence ayant permis d'établir la matérialité des manquements reprochés à la société Vortex ont été réalisées au moyen de deux appareils ;

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les deux sessions de mesure ayant permis d'établir la matérialité des dépassements reprochés à la société Vortex, chacune réalisée sur une durée de quinze minutes et conformément à la méthodologie résultant des recommandations de l'Union internationale des télécommunications, qui prend en compte le seuil dépassé par 10-4 % des échantillons recueillis, ont fait apparaître une excursion de fréquence de 82,8 kHz ; que le conseil supérieur s'est fondé sur ces mesures pour retenir un manquement de la société requérante à ses obligations ; que celle-ci n'est dès lors pas fondée à soutenir que le motif ainsi retenu par le conseil supérieur ne serait pas de nature à justifier la décision de sanction ;

10. Considérant que, eu égard à la gravité du manquement consistant à dépasser à deux reprises et de façon importante la valeur maximale d'excursion de fréquence autorisée et à son effet sur la mise en oeuvre de la planification des fréquences de radiodiffusion et, par suite, sur la réception des émissions et les conditions de concurrence entre les services, le CSA n'a pas, en infligeant à la société Vortex une sanction pécuniaire de 20 000 euros, retenu une sanction disproportionnée au regard du manquement constaté ; que la circonstance que le rapporteur désigné en application des dispositions citées au point 5 ait proposé au CSA de prononcer une sanction d'un montant inférieur n'est pas, par elle-même, de nature à établir une quelconque disproportion ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société Vortex n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions qu'elle conteste ; que ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par suite, également être rejetées ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à sa charge le versement de la somme de 4 000 euros au CSA au titre ces mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Vortex est rejetée.

Article 2 : La société Vortex versera au Conseil supérieur de l'audiovisuel une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Vortex et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Copie en sera adressée à la ministre de la culture.