

# ACTOBA

Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

## Décision du Conseil constitutionnel n°2000-433 du 27 juillet 2000

### Décision relative à la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 30 juin 2000, par MM. José ROSSI, Philippe DOUSTE-BLAZY, Jean-Louis DEBRÉ, Mme Nicole AMELINE, M. François d'AUBERT, Mme Sylvia BASSOT, MM. Jacques BLANC, Pierre CARDO, Antoine CARRÉ, Pascal CLÉMENT, Georges COLOMBIER, Bernard DEFLESSELLES, Francis DELATTRE, Dominique DORD, Franck DHERSIN, Laurent DOMINATI, Charles EHRMANN, Nicolas FORISSIER, Claude GOASGUEN, Gilbert GANTIER, Claude GATIGNOL, François GOULARD, Pierre HELLIER, Philippe HOUILLOU, Denis JACQUAT, Aimé KERGUERIS, Pierre LEQUILLER, Michel MEYLAN, Alain MADELIN, Jean-François MATTEI, Alain MOYNE-BRESSAND, Yves NICOLIN, Paul PATRIARCHE, Bernard PERRUT, Jean PRORIOU, Jean ROATTA, Joël SARLOT, Jean-Pierre SOISSON, Guy TEISSIER, Gérard VOISIN, Jean-Pierre ABELIN, Pierre ALBERTINI, Pierre-Christophe BAGUET, Jean-Louis BERNARD, Mmes Marie-Thérèse BOISSEAU, Christine BOUTIN, MM. Loïc BOUVARD, Dominique CAILLAUD, Renaud DONNEDIEU de VABRES, Jean-Pierre FOUCHER, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAULT, Patrick HERR, Mme Bernadette ISAAC-SIBILLE, MM. Jean-Jacques JÉGOU, Christian KERT, Edouard LANDRAIN, Jacques LE NAY, Maurice LIGOT, Pierre MÉHAIGNERIE, Pierre MENJUCQ, Pierre MICAUX, Hervé MORIN, Henri PLAGNOL, Jean-Luc PRÉEL, Gilles de ROBIEN, François ROCHEBLOINE, Rudy SALLES, François SAUVADET, Pierre-André WILTZER, Bernard ACCOYER, André ANGOT, Philippe AUBERGER, Pierre AUBRY, Mme Martine AURILLAC, MM. Richard CAZENAVE, Henri CHABERT, Jean-Marc CHAVANNE, Olivier de CHAZEAX, Patrick DEVEDJIAN, Jean FALALA, François FILLON, René GALY-DEJEAN, Jean de GAULLE, Jean-Claude GUIBAL, Jacques KOSSOWSKI, Pierre LASBORDES, Thierry LAZARO, Patrice MARTIN LALANDE, Pierre MORANGE, Jacques MYARD, Jean-Marc NUDANT, Serge POIGNANT, Jean-Luc WARSMANN, Marie-Jo

ZIMMERMANN et M. Jean RIGAUD, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

Vu les observations complémentaires présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 18 juillet 2000 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 19 juillet 2000 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et contestent en particulier, en tout ou en partie, la conformité à la Constitution des articles 8, 15, 38, 58, 60, 65, 66, 71 et 72 ;

### SUR LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 39 de la Constitution :

Considérant que, selon les députés requérants, la lettre rectificative d'où sont issues certaines dispositions de la loi déferée n'aurait pas été soumise au Conseil d'Etat, en méconnaissance des dispositions de l'article 39 de la Constitution ;

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

Considérant qu'une lettre rectificative signée du Premier ministre constitue, non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, mais la mise en oeuvre du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution ; qu'aux termes du second alinéa de cet article : « Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... » ;

Considérant que le dépôt d'une lettre rectificative sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 21 avril 1999, a été précédé de la délibération du Conseil des ministres en date du même jour et de l'avis du Conseil d'Etat rendu le 15 avril 1999 ; que, dès lors, le moyen manque en fait ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des règles régissant le droit d'amendement :

Considérant que, selon les requérants, un nombre élevé de dispositions, notamment celles instituant un régime juridique propre aux services de radiodiffusion sonore et de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, est issu d'amendements qui outrepasseraient, par leur ampleur, les limites du droit d'amendement ;

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, s'exerce librement sous réserve des limitations posées aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 45 de la Constitution ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître le premier alinéa de l'article 39 et le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, ni être sans lien avec ce texte, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement ;

Considérant que les amendements critiqués par le recours ont été adoptés, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, avant la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'au demeurant, des amendements portant sur les mêmes sujets avaient été présentés au Sénat en première

lecture ; que les dispositions en cause présentent toutes un lien avec le texte en discussion dont le but était, dès l'origine, de modifier dans son ensemble la législation sur la communication audiovisuelle ; qu'elles n'excèdent pas, par leur objet ou leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement ; qu'ainsi le grief doit être rejeté ;

SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES :

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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. » ;

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 caractère différent 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 ;

Considérant 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

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

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 ;

### SUR L'ARTICLE 8 DE LA LOI :

Considérant que l'article 8 de la loi déferée remplace l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 par les articles 47 à 47-6 ; qu'il résulte de l'article 47-4 ainsi créé que les nominations par le Conseil supérieur de l'audiovisuel du président du conseil d'administration de la société France Télévision, ainsi que des présidents des sociétés mentionnées à l'article 47-3, « font l'objet d'une décision motivée assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent » ;

Considérant que le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication ; qu'afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en oeuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité ;

Considérant que la motivation des décisions de nomination des présidents des conseils d'administration des sociétés nationales de programme par le Conseil supérieur de l'audiovisuel participe d'un souci de transparence qui répond à la nécessité de donner leur plein effet aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées ;

Considérant, en revanche, que la garantie résultant du mode de nomination retenu ne serait plus effective si l'intégralité des procès verbaux des auditions et débats du Conseil supérieur de l'audiovisuel devait être rendue publique ; qu'en effet, ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des

candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance ; qu'en outre, la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire sauvegarde du respect de la vie privée des personnes concernées ;

Considérant, en conséquence, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution, à l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée introduit par l'article 8 de la loi déferée, les mots : « assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent » ;

### SUR L'ARTICLE 15 DE LA LOI :

En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence du législateur ordinaire :

Considérant qu'aux termes du dernier alinéa du III de l'article 53 inséré dans la loi du 30 septembre 1986 par l'article 15 de la loi déferée : « A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, tout redevable peut, à sa demande, effectuer le paiement fractionné de la taxe dénommée redevance (...) dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et sans que puisse en résulter une perte de ressources pour les organismes affectataires » ; que, dans sa nouvelle rédaction, le V de l'article 53 dispose, en son premier alinéa, que : « Les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'Etat au compte d'emploi de la redevance audiovisuelle. » ;

Considérant que les requérants soutiennent que ces deux dispositions relèvent du domaine exclusif de la loi de finances ;

Considérant, en premier lieu, que la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision a, en raison de son mode d'établissement, de l'objet en vue duquel elle a été instituée et du statut juridique des organismes auxquels son produit est attribué, le caractère d'une taxe parafiscale ; qu'il revient seulement à la loi de finances d'en autoriser annuellement la perception au-delà du 31 décembre de l'année de son établissement,

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 susvisée ;

Considérant, en second lieu, que le V nouveau de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986, en imposant à la loi de finances d'inscrire chaque année, en ressources du compte d'affectation spéciale intitulé « compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », une somme égale au montant des exonérations de redevance audiovisuelle, fixe une règle relative au contenu obligatoire des lois de finances ; qu'il n'appartient qu'à la loi organique d'imposer une prescription au législateur financier, ainsi qu'il ressort des dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; qu'il y a lieu dès lors de déclarer contraires à la Constitution, au V de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 introduit par l'article 15 de la loi déferée, les mots : « au compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de la compétence réglementaire :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa du VI de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi déferée : « Pour chacune des sociétés France 2 et France 3, le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires ne peut être supérieur à huit minutes par période de soixante minutes » ; Considérant que les députés requérants font grief au législateur d'avoir, en adoptant cette disposition, empiété sur le domaine réglementaire ;

Considérant que les dispositions de l'article 34 et du premier alinéa de l'article 37 de la Constitution ne sauraient être interprétées indépendamment de celles de l'article 41 et du deuxième alinéa de l'article 37 ; qu'il résulte de leur combinaison que n'est pas frappée d'inconstitutionnalité, du seul fait de sa nature réglementaire, une disposition contenue dans une loi, lorsque le Gouvernement ne s'est pas opposé à son insertion, par la voie d'une irrecevabilité, au cours de la procédure parlementaire ; que, par suite, le grief ne peut être retenu ;

### SUR L'ARTICLE 38 DE LA LOI :

Considérant que l'article 38 de la loi modifie l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'il prévoit une priorité d'accès des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986, pour l'accomplissement de leurs missions de service public, aux ressources radioélectriques de diffusion et de transmission ;

Considérant que l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, tel qu'il résulte de l'article 45 de la loi déferée, fixe les modalités d'allocation de la ressource radioélectrique aux services de télévision privés diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique ; qu'il instaure, sous réserve de certaines exceptions, un mécanisme d'appel à candidatures par zone géographique et catégories de services, le Conseil supérieur de l'audiovisuel autorisant l'usage des ressources en fonction des critères définis par la loi ;

Considérant que les députés requérants soutiennent que le législateur aurait instauré « un dispositif discriminatoire en faveur des chaînes publiques, pour l'attribution des nouvelles fréquences du numérique terrestre » en méconnaissance du principe d'égalité, de la liberté d'entreprendre et du droit communautaire de la concurrence ;

Considérant que l'article 38 de la loi déferée étend au secteur de la diffusion numérique le régime d'attribution prioritaire de la ressource radioélectrique dont bénéficie, en l'état de la législation, le service public de l'audiovisuel pour la diffusion analogique ; que, toutefois, en vertu du dernier alinéa du I de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée, seules les filiales de la société France Télévision ayant pour objet d'éditer un service de télévision diffusé en mode numérique ne donnant pas lieu au paiement d'une rémunération de la part des usagers bénéficieront de l'attribution prioritaire du droit d'usage de la ressource radioélectrique dans la stricte mesure nécessaire à l'accomplissement de missions de service public spécifiées par leurs cahiers des charges ; qu'à l'inverse, les filiales de la société France Télévision créées conformément au premier alinéa de l'article 44-1 inséré dans la loi du 30 septembre 1986 par l'article 5 de la loi déferée devront se soumettre

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

à la procédure d'appel à candidatures instaurée par l'article 30-1 ;

Considérant, par ailleurs, qu'en vertu du III du nouvel article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, l'ensemble des services de télévision à vocation nationale déjà autorisés pour la diffusion en mode analogique recevront une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique hors appel à candidatures pour la reprise intégrale et simultanée de leurs programmes en mode numérique ; que les éditeurs de ces services bénéficieront en outre de la possibilité, hors appel à candidatures, de contrôler un deuxième service de télévision en mode numérique, sans préjudice de la faculté qui leur est par ailleurs offerte par la loi de prendre part aux appels à candidatures organisés en vue de la fourniture de services de télévision en mode numérique ;

Considérant qu'en vertu des dispositions sus-énoncées de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 dans sa nouvelle rédaction, la priorité d'accès des sociétés nationales de programme aux ressources radioélectriques de diffusion et de transmission est strictement encadrée ; qu'il appartiendra aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes de veiller, pour chacune de ces sociétés, au respect du droit communautaire de la concurrence ; que la différence de traitement opérée par la loi trouve sa justification, dans les limites qui viennent d'être décrites, dans la différence de situation existant entre les chaînes privées et les chaînes publiques, compte tenu des missions de service public incombant à ces dernières et dont les finalités sont désormais précisées par les articles 3 et 4 de la loi déferée; qu'il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté ;

### SUR LES ARTICLES 58 ET 60 DE LA LOI :

#### En ce qui concerne le grief tiré de la rupture d'égalité entre opérateurs :

Considérant que l'article 58 de la loi déferée, qui modifie l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986, aménage le régime juridique applicable aux opérateurs distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision, tout en maintenant, pour l'exploitation de tels réseaux, l'exigence d'une autorisation préalable du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; que l'article 60 de la loi déferée insère dans la loi

du 30 septembre 1986 un article 34-2 qui soumet à un régime de déclaration les distributeurs de services mettant à disposition du public, par satellite, une offre de services de communication audiovisuelle comportant des services de radiodiffusion sonore ou de télévision ; que ces distributeurs n'étaient, en l'état de la législation, astreints à aucune obligation ;

Considérant que, selon les députés requérants, en soumettant à des régimes distincts les « câblo-opérateurs » et les « distributeurs par satellite », alors pourtant qu'au regard du droit de la concurrence ils exerceraient leurs activités sur un même marché, le législateur aurait porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité ;

Considérant, en premier lieu, que le législateur a entendu soumettre à un certain nombre d'obligations nouvelles les « opérateurs de bouquet satellitaire » ; qu'ainsi, désormais, les distributeurs de services de communication audiovisuelle par satellite vont devoir effectuer une déclaration préalable auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; que le dossier accompagnant la déclaration devra préciser la composition et la structure de l'offre de services; qu'un décret en Conseil d'Etat précisera dans quelles proportions minimales devront être inclus des services indépendants de l'opérateur dans le « bouquet satellitaire » ; que le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut s'opposer, par décision motivée et dans le mois suivant la déclaration, à l'exploitation d'une offre de services par satellite, ainsi qu'à la modification de la composition ou de la structure de l'offre, s'il estime que cette offre ne satisfait pas aux critères légaux ; qu'au surplus, les dispositions de l'article 55 de la loi déferée imposent les mêmes types d'obligations éditoriales aux services de radiodiffusion sonore ou de télévision distribués par câble et à ceux diffusés par satellite ;

Considérant, en second lieu, que, dans les circonstances actuelles, les exploitants de réseaux distribuant par câble des services de communication audiovisuelle disposent, à la différence des distributeurs de programmes audiovisuels par voie satellitaire, d'une situation s'apparentant à un monopole local ; que le raccordement du public à un réseau câblé est en l'état plus aisé ; que les exploitants de réseaux câblés, qui utilisent le domaine public communal, peuvent adapter leur offre aux

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

spécificités locales et ainsi proposer une programmation d'intérêt local ; qu'au surplus, ils sont en mesure d'offrir des services complémentaires de télécommunication, notamment sur un mode interactif ;

Considérant qu'en maintenant un régime d'autorisation préalable pour l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore ou de télévision et en soumettant à un régime de déclaration, assorti d'un pouvoir d'opposition du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la distribution de ces services par satellite, le législateur a sensiblement rapproché les régimes juridiques applicables aux deux modes de distribution, tout en tirant les conséquences d'une différence de situation en rapport direct avec l'objectif de préservation du pluralisme qu'il s'est assigné ; qu'il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté ;

En ce qui concerne le grief tiré de la rupture d'égalité résultant du régime applicable en Polynésie française :

Considérant qu'il résulte du quatrième alinéa du I de l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 58 de la loi déferée, que, pour le seul territoire de la Polynésie française, un réseau distribuant par câble des services de communication audiovisuelle peut comporter une ou plusieurs liaisons radioélectriques permettant la réception directe et individuelle, par les foyers abonnés, des signaux transportés ; que le dispositif ainsi mis en place diffère de celui prévu par le troisième alinéa du I du même article pour les réseaux de distribution par câble des services de radiodiffusion sonore ou de télévision qui peuvent être établis dans les zones d'habitat dispersé dont les caractéristiques sont définies par décret ; que, selon les députés requérants, cette différence serait contraire au principe d'égalité ;

Considérant que le législateur a pu, sans porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité, autoriser en Polynésie française, compte tenu de l'étendue et des particularités géographiques de ce territoire, où l'offre de programmes diffusés par satellite est par ailleurs très faible, la réception directe, par « liaisons micro-ondes », des signaux transportés par un réseau câblé ; que, par suite, le grief doit être écarté ;

### SUR LES ARTICLES 65 ET 66 DE LA LOI :

Considérant que l'article 66 de la loi déferée modifie l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986 ; que son 3° insère un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article 41 ; qu'il résulte de cette disposition qu'« une même personne, éventuellement titulaire d'une autorisation pour un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode analogique, peut placer sous son contrôle jusqu'à cinq sociétés titulaires d'autorisations relatives chacune à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre en mode numérique » ou quatre sociétés si l'un de ces services consiste en la reprise intégrale et simultanée, en mode numérique, d'un service analogique national existant ; que ces services doivent toutefois être édités par des sociétés distinctes ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa du I de l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986 : « 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 national de télévision par voie hertzienne terrestre » ; qu'il résulte de l'article 65 de la loi déferée que cette disposition s'applique tant à la diffusion en mode analogique qu'à la diffusion en mode numérique ;

Considérant que les requérants soutiennent, en premier lieu, qu'en ne dérogeant pas au premier alinéa du I de l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986 pour la diffusion en mode numérique, le législateur a porté atteinte à la liberté d'entreprendre ; qu'ils font valoir, à cet égard, que l'interdiction faite à une chaîne de télévision diffusée en mode analogique de détenir plus de 49 % du capital de ses filiales éditant des programmes diffusés en mode numérique est disproportionnée par rapport à l'objectif constitutionnel de préservation du pluralisme, dans la mesure où la loi soumet d'ores et déjà « la société mère » à la règle selon laquelle son capital ne peut être détenu, à plus de 49 %, par une même personne ;

Considérant qu'ils font valoir, en second lieu, que la disposition en cause crée une discrimination entre chaînes publiques et privées « dans la mesure où les chaînes du public peuvent créer des filiales à 100 % » ;

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

### En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre :

Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'il est cependant loisible au législateur de lui apporter des limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles ; qu'il lui appartient par ailleurs de veiller, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, à la conciliation entre les divers principes et règles de valeur constitutionnelle applicables à la communication audiovisuelle ; que cette conciliation doit être opérée compte tenu des contraintes techniques et des nécessités économiques d'intérêt général propres à ce secteur ; que, par suite, il incombe au législateur, en fixant les règles tendant à la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, de veiller à ce que leur application ne limite pas la liberté d'entreprendre dans des proportions excessives au regard de l'objectif constitutionnel du pluralisme ;

Considérant, toutefois, que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

Considérant que le législateur a accompagné l'introduction de la diffusion numérique des services de télévision privés par voie hertzienne terrestre de dispositions ayant pour effet d'adapter aux nouvelles données techniques les règles tendant à limiter la concentration des opérateurs édictées auparavant pour la seule diffusion analogique ; que, compte tenu de la disponibilité plus grande de la ressource radioélectrique pour la diffusion numérique, il a, à l'article 66 de la loi déferée, limité à la seule diffusion en mode analogique l'interdiction faite à une même personne de détenir plus de 15 % du capital ou des droits de vote dans deux sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre, ainsi que celle de détenir plus de 5 % du capital ou des droits de vote dans trois de ces sociétés ; qu'en outre, ainsi qu'il a été dit précédemment, il a permis à une même

personne de placer sous son contrôle jusqu'à cinq services nationaux de télévision diffusés en mode numérique, pourvu que ces services soient édités par des personnes distinctes ; Considérant qu'il n'en incombait pas moins au législateur, dans un contexte technique où la ressource radioélectrique demeure limitée, de prévenir, par des mécanismes appropriés, le contrôle par un actionnaire dominant d'une part trop importante du paysage audiovisuel ; que, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, le législateur a pu choisir d'appliquer au secteur de la diffusion numérique un certain nombre des règles relatives à la diffusion analogique, afin de préserver le pluralisme des courants d'expression socioculturels ;

Considérant, à cet égard, qu'en maintenant à 49 % du capital ou des droits de vote, pour une société éditant un service de télévision numérique à vocation nationale, la part maximale qu'une même personne physique ou morale peut détenir, le législateur n'a pas porté à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif constitutionnel du pluralisme ; que, par suite, le grief doit être rejeté ;

### En ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe d'égalité :

Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

Considérant qu'il résulte du dernier alinéa du I de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée, que seules les filiales créées par la société France Télévision en vue d'éditer des services de télévision diffusés en mode numérique ne donnant pas lieu au paiement d'une rémunération de la part des usagers et répondant à des missions de service public sont soustraites à la règle de la limitation de la part du capital pouvant être détenue par une même personne physique ou morale énoncée par l'article 39 de la loi précitée ; qu'il était loisible au législateur, sans méconnaître le principe d'égalité, de fixer des règles particulières pour ces sociétés, eu égard à leurs missions de

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

service public ; que, par suite, le grief doit être rejeté ;

### SUR LES ARTICLES 71 ET 72 DE LA LOI :

Considérant que les requérants soutiennent que les articles 71 et 72 de la loi déferée violeraient à divers titres la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

### En ce qui concerne le VI de l'article 71 et le 1 du II de l'article 72 :

Considérant qu'il résulte de l'article 42-4 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée, dans sa rédaction issue du VI de l'article 71 de la loi déferée, que « dans tous les cas de manquement aux obligations incombant aux éditeurs de services de radiodiffusion sonore ou de télévision, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ordonne l'insertion dans les programmes d'un communiqué dont il fixe les termes, la durée et les conditions de diffusion » ; qu'il résulte du même article que la décision est prononcée sans que soit mise en oeuvre la procédure prévue à l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'enfin, le refus de se conformer à cette décision est passible d'une sanction pécuniaire dans les conditions fixées aux articles 42-2 et 42-7 de la même loi ;

Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, en faisant de l'obligation de diffuser un communiqué une sanction automatique, le législateur n'aurait pas respecté le principe de la nécessité des peines énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ;

Considérant que la sanction tenant à l'insertion d'un communiqué dans les programmes, en cas de manquement à ses obligations par un éditeur de services de radiodiffusion sonore ou de télévision, revêtirait, compte tenu de la modification législative opérée, un caractère automatique ; qu'une telle automaticité pourrait conduire, dans certaines hypothèses, à infliger une sanction non proportionnée aux faits reprochés ; qu'en conséquence, en interdisant au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'adapter, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce, la répression à la gravité du manquement reproché, le législateur a méconnu le principe de la nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par suite, le VI de l'article 71, ainsi que le 1 du II de l'article 72 de la loi déferée, qui, pour les sociétés nationales de programme, a un objet identique à la précédente disposition, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

### En ce qui concerne le VIII de l'article 71 et le III de l'article 72 :

Considérant que le VIII de l'article 71 de la loi déferée modifie l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 ; que le III de l'article 72 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie l'article 48-6 de la même loi ; qu'il résulte de ces modifications que sont supprimées les dispositions en application desquelles, pour certaines des sanctions prévues par l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, ainsi que pour toutes celles prévues par ses articles 42-3 et 48-2, le vice-président du Conseil d'Etat désigne un membre de la juridiction administrative pour instruire le dossier et établir un rapport ;

Considérant que les députés requérants font grief à ces dispositions de méconnaître l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'ils soutiennent, à cet égard, qu'en supprimant l'intervention du rapporteur, membre du Conseil d'Etat, le législateur aurait aboli «

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

une garantie fondamentale pour les sociétés visées par une procédure de sanction » ;  
Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que l'exercice de ce pouvoir ne doit cependant pas aboutir à priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle ;

Considérant que, si l'intervention d'un membre de la juridiction administrative extérieur au Conseil supérieur de l'audiovisuel, en qualité de rapporteur, n'est plus imposée par la loi, l'ensemble des garanties constitutionnelles devant entourer le prononcé de toute sanction administrative reste applicable aux sanctions en cause ; qu'en particulier, le respect des droits de la défense, principe fondamental reconnu par les lois de la République, est assuré ; que, par ailleurs, toute décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel infligeant une sanction doit être motivée et peut faire l'objet devant le Conseil d'Etat d'un recours de pleine juridiction ; que, par suite, aucun principe de valeur constitutionnelle ne se trouve privé de garanties légales par l'effet des dispositions en cause ; qu'ainsi le moyen invoqué doit être écarté ;

### SUR L'ARTICLE 1<sup>er</sup> DE LA LOI :

Considérant que l'article 1er de la loi déferée insère dans le titre II de la loi du 30 septembre 1986 susvisée un chapitre VI intitulé : « Dispositions relatives aux services de communication en ligne autres que de correspondance privée » et comprenant les articles 43-7 à 43-10 ;

Considérant qu'il résulte de l'article 43-8 que « les personnes physiques ou morales qui assurent, à titre gratuit ou onéreux, le stockage direct et permanent pour mise à disposition du public de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature accessibles par ces services » ne peuvent voir leur responsabilité pénale ou civile engagée à raison du contenu de ces services que dans deux hypothèses ; que la première vise le cas où « ayant été saisies par une autorité judiciaire, elles n'ont pas agi promptement pour empêcher l'accès à ce contenu » ; que la seconde est relative à la situation où « ayant été saisies par un tiers estimant que le contenu qu'elles hébergent est illicite ou lui cause un préjudice,

elles n'ont pas procédé aux diligences appropriées » ;

Considérant qu'il y a lieu de relever que l'article 43-9 inséré dans le nouveau chapitre VI du titre II de la loi du 30 septembre 1986 par l'article 1er de la loi déferée impose par ailleurs au prestataire d'hébergement « de détenir et de conserver les données de nature à permettre l'identification de toute personne ayant contribué à la création d'un contenu des services » dont il est prestataire ;

Considérant qu'il est loisible au législateur, dans le cadre de la conciliation qu'il lui appartient d'opérer entre la liberté de communication d'une part, la protection de la liberté d'autrui et la sauvegarde de l'ordre public d'autre part, d'instaurer, lorsque sont stockés des contenus illicites, un régime spécifique de responsabilité pénale des « hébergeurs » distinct de celui applicable aux auteurs et aux éditeurs de messages ; que c'est toutefois à la condition de respecter le principe de la légalité des délits et des peines et les dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles : « La loi fixe les règles concernant : ...la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables... » ;

Considérant qu'en l'espèce, au troisième alinéa du nouvel article 43-8 de la loi du 30 septembre 1986, le législateur a subordonné la mise en oeuvre de la responsabilité pénale des « hébergeurs », d'une part, à leur saisine par un tiers estimant que le contenu hébergé « est illicite ou lui cause un préjudice », d'autre part, à ce que, à la suite de cette saisine, ils n'aient pas procédé aux « diligences appropriées » ; qu'en omettant de préciser les conditions de forme d'une telle saisine et en ne déterminant pas les caractéristiques essentielles du comportement fautif de nature à engager, le cas échéant, la responsabilité pénale des intéressés, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, de déclarer contraires à la Constitution, au dernier alinéa de l'article 43-8 de la loi du 30 septembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi déferée, les mots « -ou si, ayant été saisies par un tiers estimant que le contenu qu'elles hébergent est illicite ou lui cause un préjudice, elles n'ont pas procédé aux diligences appropriées » ;

# ACTOBA

## Droit des Médias et des Réseaux de communication

w w w . a c t o b a . c o m

Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution ;

### **DÉCIDE :**

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi déferée modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

- à l'article 1er, l'alinéa ainsi libellé : « -ou si, ayant été saisies par un tiers estimant que le contenu qu'elles hébergent est illicite ou lui cause un préjudice, elles n'ont pas procédé aux diligences appropriées » ;
- au vingt-quatrième alinéa de l'article 8, les mots : « assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent » ;
- au dix-neuvième alinéa de l'article 15, les mots : « au compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » ;
- le VI de l'article 71 ;
- le 1 du II de l'article 72.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 juillet 2000, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mmes Monique PELLETIER et Simone VEIL.