

## Les dispositions audiovisuelles de la loi « Indépendance des médias » étaient-elles nécessaires ?

La loi du 14 novembre 2016 visant à « renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias » comporte un important volet audiovisuel qui réaffirme qu'il revient au CSA de garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme des programmes, en déclinant ces exigences dans les conventions des éditeurs. La loi instaure également l'obligation pour chaque éditeur de créer un comité d'éthique, qui se voit confier les mêmes missions que le CSA. Entre proclamations redondantes et risques d'une disqualification de l'instance de régulation, l'incertitude plane.

La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 a été adoptée pour « renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias »<sup>1</sup>. Le volet audiovisuel poursuivait cependant un objectif plus concret. Il s'agissait de réagir à la décision de la chaîne Canal+, désormais contrôlée par Vincent Bolloré, de renoncer à la diffusion d'un reportage relatif au Crédit Mutuel dont le thème portait sur l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. Cette décision a réveillé des craintes anciennes. Avec l'intensité dramatique qui convient lorsque le mot censure est lâché, les auteurs de la proposition de loi se sont dressés contre l'intrusion des intérêts économiques dans les programmes audiovisuels.



**Grégoire Weigel**  
Avocat à la Cour  
SCP Lyon-Caen et  
Thiriez

### I – UNE INTERVENTION LÉGISLATIVE CRITIQUABLE

Les promoteurs de la loi n'ont eu de cesse de reprocher aux « grands groupes industriels et financiers » propriétaires de médias audiovisuels leur tentative de manipuler les faits. Le caractère excessif et simplificateur d'une telle présentation renseigne sur la motivation discutable du texte (A). La question de sa nécessité peut alors être posée. C'est d'autant plus vrai que les principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme proclamés par la loi du 14 novembre 2016 sont connus et garantis de longue date (B).

La loi a alors décidé qu'il revenait au CSA de garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme des programmes en déclinant ces exigences dans les conventions des éditeurs. De telles dispositions ont pourtant de quoi étonner. En effet, ces principes n'ont rien de nouveau et constituent le cœur du droit de la communication audiovisuelle depuis fort longtemps. Les proclamations du législateur de 2016 apparaissent alors redondantes et s'exposent nécessairement à la critique (I).

Pour autant, la loi du 14 novembre 2016 apporte à la matière quelques nouveautés. Il s'agit notamment de la reconnaissance d'un droit d'opposition en faveur des journalistes du secteur privé et de l'obligation pour chaque éditeur de créer un comité d'éthique chargé de contribuer au respect de l'honnêteté, de l'indépendance et du pluralisme.

Mais ces dispositions ont été rendues particulièrement hasardeuses par la référence aux prérogatives du CSA. Tantôt la loi a imposé que l'instance de régulation intervienne pour veiller au respect du droit d'opposition, tantôt elle a semblé contester son action en laissant le premier rôle aux comités d'éthique (II).

1. Curieusement, l'intitulé de la loi ne se réfère pas à un contenu mais au rappel de son domaine de compétence en reprenant la formule de l'article 34 de la Constitution.

### A – Des motivations ambiguës

Le postulat de départ qui veut opposer – sans craindre de forcer le trait – la liberté d'information du public et les intérêts du propriétaire des moyens de l'information renvoie à une conception très datée de la communication audiovisuelle.

Il méconnaît en outre les vertus du pluralisme externe qui interdit qu'un seul actionnaire détienne l'ensemble des chaînes privées.

### 1 – Des réflexes datés

À bien lire le propos introductif du rapport n° 3542 déposé au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation par son président, le député Patrick Bloche, l'intention du législateur a été de lutter contre « le poison du soupçon » qui entacherait la relation entre l'opinion et les services de radio et de télévision dès lors qu'ils se trouvent contrôlés par des groupes dont l'activité n'est pas uniquement liée aux médias.

Certes, il ne faut pas nier qu'un groupe industriel peut être réticent à ce qu'une chaîne qu'il contrôle diffuse des informations contraires à ses intérêts. Mais il ne faut pas non plus feindre d'ignorer que des garde-fous efficaces ont été mis en place au cours des trente dernières années, notamment si l'on

examine la législation anti-concentration<sup>2</sup> ou les interventions de l'Autorité de la concurrence.

Les auteurs de la proposition de loi ont cependant choisi de revendiquer leur filiation avec les initiatives prises au cours des années 1980 contre « *l'emprise du groupe Hersant dans la presse écrite* » ou, pendant la décennie 1990, à l'égard de « *l'hégémonie de TF1 dans l'audiovisuel* ». Cet héritage est convoqué pour mieux justifier les mesures qui visent directement Vincent Bolloré depuis qu'il contrôle, à travers le groupe Vivendi, la chaîne Canal+.

Il nous semble pourtant que l'approfondissement de la réflexion sur le pluralisme pouvait dispenser de recourir à l'artifice qui fait de l'actionnaire un adversaire bien commode. On soulignera aussi que la garantie de la liberté d'information du public ne passe pas nécessairement par l'obligation pour les chaînes de critiquer les initiatives et les activités de leurs actionnaires.

D'ailleurs, le feraient-elles qu'elles seraient accusées d'avoir minoré la réalité des faits et d'être restées en deçà de la vérité. Et l'on retrouverait alors le reproche lié à l'influence néfaste de leurs actionnaires.

## 2 – Une méconnaissance des effets vertueux du pluralisme externe

La liberté d'information ne peut être effective que s'il existe, en plus des règles qui garantissent le pluralisme interne, un nombre suffisamment important de services de communication audiovisuelle appelés à proposer un traitement différencié de l'actualité<sup>3</sup>. Ainsi, le Conseil constitutionnel a-t-il indiqué dès 1986 que l'existence de plusieurs services relevant du secteur public et du secteur privé permettait de garantir l'effectivité de la liberté de communication des pensées et des opinions<sup>4</sup>. À cette occasion, il posait nettement le principe de « *l'exigence constitutionnelle de limitation des concentrations afin d'assurer le respect du pluralisme* »<sup>5</sup>.

Or, depuis cette date, le nombre de radios et de chaînes de télévision n'a fait que progresser<sup>6</sup>. Il est également impossible de ne pas tenir compte du développement des services de communication en ligne qui contribuent à l'information du public<sup>7</sup>. Dans ces conditions, toute tentative pour taire des événements ou masquer la réalité de certains faits est vouée à l'échec. S'il advenait qu'une information importante soit occultée par l'un ou l'autre des services de radio ou de télévision sur instruction de ses actionnaires, d'autres services se chargeraient d'informer le public.

C'est d'ailleurs ce qui semble s'être produit pour le documentaire litigieux. Privé d'antenne sur Canal+ en mai 2015, le sujet a néanmoins été diffusé sur France 3 en octobre de la même année. La polémique a même donné au reportage en question

un retentissement qui, semble-t-il, dépasse largement l'écho auquel il pouvait prétendre<sup>8</sup>.

Le législateur s'est néanmoins emparé du sujet. Le résultat de son intervention reste discutable puisque, pour l'essentiel, il s'est borné à proclamer des principes existants.

## B – Des proclamations redondantes

L'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 est désormais complété par un troisième alinéa qui dispose que « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent, sous réserve de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi. À cet effet, il veille notamment à ce que les conventions conclues en application de la présente loi avec les éditeurs de services de télévision et de radio garantissent le respect de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il s'assure que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes* »<sup>9</sup>.

Pour les parlementaires qui ont soutenu cette disposition, il était nécessaire que le CSA dispose de moyens efficaces pour faire respecter les principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme. Par ailleurs, la notion d'honnêteté devait être précisée étant donné qu'elle ne couvrait pas la notion de « programmes ». Enfin, en raison de l'atomisation des obligations qui figurent dans les conventions des éditeurs, cette loi « unifiante » était indispensable.

La réalité est plus nuancée.

### 1 – L'honnêteté de l'information et des programmes

Seule la présentation honnête des faits permet au public de former son opinion en conscience. Cela impose aux médias audiovisuels de respecter plusieurs exigences qui sont rappelées dans les conventions de tous les éditeurs.

#### Une existence reconnue

On sait que « *l'impératif d'honnêteté de l'information* » a été posé dès 1986 par le Conseil constitutionnel<sup>10</sup>. De même, le 4<sup>o</sup> de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 prévoyait déjà que le CSA autorise l'usage d'une fréquence radioélectrique en tenant compte, notamment, des dispositions que l'éditeur envisage de mettre en place « *en vue de garantir (...) l'honnêteté de l'information* ».

Contrairement à ce qui a été soutenu au cours des débats parlementaires, le cadre juridique relatif à l'honnêteté dans les médias audiovisuels ne se rapportait pas uniquement aux émissions d'information. L'exigence valait également à l'égard des autres programmes.

Ainsi, selon l'article 28 de la loi de 1986, il importe que la convention conclue entre le CSA et l'éditeur « *dans le respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des pro-*

2. Articles 41 et suivants de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

3. Ph. Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ 2004, p. 293 s.

4. CC, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC, considérant n° 11.

5. *Ibidem*, considérant n° 37.

6. On compte en effet 27 chaînes nationales et 48 chaînes locales gratuites.

7. CC, 10 juin 2009, n° 2009-580 DC.

8. *Le Monde*, 28 septembre 2015.

9. Article 6 de la loi du 14 novembre 2016, préc.

10. Décision n° 86-217 DC, préc.

grammes (...) fixe les règles particulières applicables au service (...)». Or, dans ces conventions, les stipulations qui portent sur l'impératif d'honnêteté sont très précises et homogènes. En outre, elles ont résolu l'opposition artificielle entre les émissions d'informations et les autres programmes en imposant le principe d'honnêteté à « l'ensemble du programme »<sup>11</sup> ou à « l'ensemble des programmes du service »<sup>12</sup>.

## Un contenu opposable

Les obligations mentionnées dans les conventions permettent au CSA de s'y reporter pour sanctionner, en cas de défaillance, l'éditeur concerné. Les chaînes sont tenues, notamment, de vérifier le bien-fondé de l'information, d'employer le conditionnel lorsque l'information est incertaine, de préserver l'anonymat des personnes et des lieux en cas de caméras ou de micros cachés ou encore d'assurer avec rigueur la présentation et le traitement de l'information<sup>13</sup>.

Par ailleurs, l'article 8 de la convention de Canal+ prévoit que « les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne veillent à respecter une présentation honnête des questions prêtant à controverse et à assurer l'expression des différents points de vue »<sup>14</sup>.

En effet, bien souvent, l'information suppose la présentation d'une analyse qui s'appuie sur des faits qu'il faut rapprocher entre eux. Lorsque l'interprétation qui en résulte peut prêter à controverse, l'honnêteté impose de recueillir différents points de vue qui peuvent être contradictoires. L'objectif final étant, bien entendu, que le public ne soit pas privé de la liberté de former son opinion.

L'idée selon laquelle le législateur de 2016 intervenait pour combler un vide juridique apparaît donc très exagérée.

## 2 – L'indépendance à l'égard des actionnaires et des annonceurs

Le principe d'indépendance a été envisagé par les parlementaires comme la « mise à distance » de l'information et des programmes à l'égard des « intérêts économiques des actionnaires (...) et de leurs annonceurs ». Déjà admis pour garantir l'honnêteté de la relation entre la chaîne et le public, le principe d'indépendance a néanmoins été précisé pour couvrir la relation entre la chaîne et les journalistes.

### Un principe admis

L'indépendance à l'égard des actionnaires constituait déjà un principe pris en compte au moment d'autoriser le service en application du 4° de l'article 29 précité. Le texte dispose en effet que le CSA tient compte des dispositions envisagées par les éditeurs en vue de garantir « l'indépendance à l'égard des intérêts

économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégation de service public ».

Les travaux préparatoires montrent que les parlementaires semblaient persuadés qu'« aucune obligation particulière d'indépendance à l'égard des actionnaires et des annonceurs n'apparaît dans la convention conclue avec Canal+ ». Ce n'était pas le cas.

Les conventions mentionnent en effet selon des termes identiques<sup>15</sup> l'obligation selon laquelle « lorsque l'éditeur présente à l'antenne, en dehors des écrans publicitaires, des activités développées par une personne morale ou physique avec laquelle il a des liens capitalistiques directs ou indirects, il s'attache, notamment par la modération du ton et la mesure dans l'importance accordée au sujet, à ce que cette présentation revête un caractère strictement informatif. À cette occasion, il indique au public la nature de ces liens ».

### Un contenu élargi

La question de l'indépendance éditoriale est traitée dans les conventions de toutes les chaînes de télévision dès l'entame du chapitre relatif aux « obligations générales et déontologiques ». Par exemple, l'article 7 de la convention de Canal+ précisait déjà que « dans le respect des principes constitutionnels de liberté d'expression et de communication ainsi que de l'indépendance éditoriale de la société, celle-ci veille au respect des principes énoncés aux articles suivants ».

Par conséquent, on peut supposer que si le CSA n'a pas engagé de procédure, après qu'il a été informé que le documentaire relatif au Crédit mutuel n'allait pas être diffusé sur Canal+, c'est peut-être que la violation de cette règle n'était pas si évidente.

Cela étant, il est vrai que la convention de Canal+ est moins précise dans ce domaine que celles de TF1 et de M6. Ces dernières prévoient en effet à l'article 6 que les chaînes veillent à ce que les émissions qui sont diffusées « soient réalisées dans des conditions qui garantissent son indépendance éditoriale, notamment à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires ».

Des stipulations encore plus nettes figurent dans la convention de la chaîne LCI. Elles imposent notamment que les membres de la rédaction n'aient aucun lien hiérarchique avec le groupe TF1 et que les nouveaux contrats de travail soient conclus strictement avec LCI<sup>16</sup>.

Dans ce domaine, l'apport plus évident du législateur de 2016 aura été d'étendre le droit d'opposition, déjà reconnu aux journalistes du secteur public, à ceux du secteur privé<sup>17</sup>. Désormais, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse contient un article 2 bis qui dispose que « tout journaliste, au sens du 1° de l'article 2, a le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le

11. Par exemple, article 20 de la convention de TF1 et de M6.

12. Article 15 de la convention de Canal+.

13. Respectivement, articles 15 à 18 dans la convention de Canal+ et articles 20 à 23 dans les conventions de TF1 et de M6.

14. On retrouve cette même exigence à l'article 7 des conventions de TF1 et de M6 et à l'article 35 du cahier des charges de France Télévisions.

15. Pour Canal+, il s'agit de l'article 20 de sa convention.

16. Article 2-3-9 de la convention de LCI.

17. Dès lors, le IV de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 a pu être abrogé.

*contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à sa conviction professionnelle formée dans le respect de la charte déontologique de son entreprise ou de sa société éditrice.* »

Toutefois, en confiant au CSA le soin de veiller à ce que les éditeurs respectent le droit d'opposition des journalistes, le législateur lui demande sans doute plus qu'il ne peut (cf. infra).

### 3 – La garantie du pluralisme

Le nouvel article 3-1 de la loi de 1986 veut empêcher que les intérêts des actionnaires conduisent à « rompre le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ». Mais ce risque existait-il vraiment ?

#### Un principe constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a affirmé dans la décision du 11 janvier 1990 que « l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinion (...) constitue le fondement de la démocratie »<sup>18</sup>. Cette remarquable consécration donnerait à voir dans le principe de pluralisme la base et la garantie de tous les droits et libertés<sup>19</sup>.

Conformément au mécanisme de la garantie légale des exigences constitutionnelles, le législateur a veillé à ce que ce principe soit effectivement mis en œuvre. Il serait dès lors surprenant qu'il manquât, en 2016, des dispositions législatives pour en assurer la sauvegarde. Et, en effet, l'œuvre du législateur apparaît déjà très complète. On se bornera à mentionner l'article 13 de la loi de 1986 qui dispose notamment que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure 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 ». Sur ce fondement, le CSA a adopté de nombreuses recommandations qui s'imposent à tous les éditeurs de radio et de télévision.

#### Une mise en œuvre efficace

Les éditeurs transmettent ainsi régulièrement à l'instance de régulation le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques sur leurs antennes. À partir de ces données, le CSA veille à la représentation équitable des formations politiques et des candidats qui animent le débat démocratique.

En dehors des périodes électorales, les équilibres qui sont prévus au terme de la délibération du 21 juillet 2009 doivent être respectés chaque trimestre pour ce qui concerne les émissions d'informations et chaque semestre pour ce qui concerne les autres émissions des programmes<sup>20</sup>. Les relevés de temps de parole sont par ailleurs mis en ligne par le CSA.

Dans ces conditions, on voit mal comment un actionnaire pourrait décider de favoriser sur les chaînes qu'il contrôle telle formation politique plutôt que telle autre sans que l'éditeur soit immédiatement sanctionné par l'instance de régulation. Il faut donc regretter les propos de ceux des parlementaires qui laissent à penser que le détournement des règles qui garantissent le pluralisme politique serait possible. Ce faisant, ils contribuent eux-mêmes à distiller « le poison du soupçon » qu'ils se proposaient pourtant de combattre.

## II – DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES HASARDEUSES

La défiance du législateur à l'égard des groupes qui contrôlent les médias était telle qu'il a imaginé, pour limiter leur emprise, des solutions aventureuses. Pour s'assurer que les actionnaires ne tenteront pas d'influencer la relation des faits, la loi a confié au CSA des compétences nouvelles. Toutefois, loin de renforcer son office, ces prérogatives peuvent au contraire le fragiliser (A).

Dans un mouvement contradictoire qui cette fois voulait faire la promotion de l'autorégulation, la création auprès des chaînes de comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme se révèle être, dès à présent, une source de tensions et de difficultés innombrables (B).

### A – Une régulation rendue mal aisée

En permettant que le CSA s'attache à la protection du droit d'opposition des journalistes, la loi le conduit à intervenir dans un domaine qui ne correspond pas à ses compétences. Par ailleurs, les imprécisions du texte en ce qui concerne le régime de reconduction simplifiée des autorisations représente un élément d'incertitude pour les chaînes et le CSA lui-même.

### 1 – L'octroi de compétences étrangères à la régulation audiovisuelle

Conformément aux articles 7, 8 et 28 de la loi du 14 novembre 2016, les conventions conclues entre le CSA et les éditeurs doivent préciser, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017, les mesures à mettre en œuvre pour garantir les principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme, notamment en ce qui concerne le droit d'opposition des journalistes et l'absence d'interférence avec les intérêts économiques des actionnaires et des annonceurs.

Pour la première fois, les conventions passées avec les chaînes vont devoir traiter la question de la garantie du droit d'opposition des journalistes. Or, à l'évidence, le CSA n'est plus dans son rôle lorsqu'il commence à s'immiscer<sup>21</sup> dans les relations professionnelles entre la direction de la rédaction et les journalistes qui la composent.

18. CC, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, considérant n° 12.

19. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 2001, p. 318 et s.

20. Délibération du CSA n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.

21. En effet, ces conventions n'ont que l'apparence de contrats. Il s'agit en réalité d'autorisations unilatérales, CE Ass., 8 avril 1988, *Société SERC Fun Radio*, n° 161411, Rec. 138.



Les travaux préparatoires révèlent d'ailleurs que les parlementaires ne sont pas parvenus à résoudre cette difficulté. Même s'il a été affirmé que le CSA ne deviendrait pas le « *juge du travail* », les parlementaires ont néanmoins considéré que « *l'exercice naturel de ses missions* » lui imposait d'accorder « *une attention particulière* » à ce sujet. Reste à traduire cette exigence dans les conventions. Au demeurant, cela implique que le CSA se reconnaisse une compétence pour en sanctionner les manquements. Le rapport n° 3542 précité indique en ce sens que « *l'autorité de régulation pourrait en cohérence sanctionner, a posteriori, les sociétés qui enfreindraient leurs obligations conventionnelles en exerçant ou en laissant exercer des pressions sur les journalistes tendant à faire prévaloir leurs intérêts ou ceux de leurs actionnaires et de leurs annonceurs sur l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes* ».

Les journalistes qui considéreraient que leur droit d'opposition n'a pas été respecté pourraient ainsi saisir le CSA et sans doute parallèlement le juge prud'homal. Au vu des plaintes qui lui seront donc adressées, l'instance de régulation devra déterminer s'il convient ou non de sanctionner l'éditeur. Mais il pourra tout aussi bien préférer attendre la décision du juge avant de considérer que le droit d'opposition n'a pas été respecté. Et, dans tous les cas, comment établir que l'atteinte supposée à ce droit caractérise la volonté de l'actionnaire tendant à faire prévaloir ses intérêts ?

En faisant ainsi des relations interprofessionnelles un critère de l'indépendance de l'information, le législateur expose le CSA à la critique en l'entraînant sur un terrain qui n'est pas le sien.

## 2 – L'octroi de compétences incertaines

En raison de sa rédaction imprécise, l'article 9 de la loi pose des difficultés comparables. Il prévoit que la reconduction des autorisations hors appel à candidatures sera exclue « *en cas de non-respect, sur plusieurs exercices, des principes mentionnés au troisième alinéa de l'article 3-1 (...)* ».

Mais on ne sait pas à quoi renvoie la référence au « *non-respect* ». S'agit-il de caractériser une succession de manquements ayant donné lieu, d'abord à une mise en demeure puis au prononcé d'une sanction dans les conditions prévues aux articles 42 et 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 ? Ou se peut-il que le « *non-respect* » renvoie simplement à une succession de mises en garde qui, sans jamais correspondre aux mises en demeure et aux sanctions prévues par la loi, n'en traduisent pas moins, au regard de la gamme des avertissements imaginée par le CSA, le constat de manquements aux obligations des éditeurs ?

Or, le régime procédural est très différent. Si le recours pour excès de pouvoir est admis à l'encontre des mises en demeure<sup>22</sup> comme des mises en garde<sup>23</sup>, la décision de sanctionner un

éditeur est la seule qui soit strictement encadrée pour mieux garantir les droits de la défense et le principe d'impartialité<sup>24</sup>. La reconduction des autorisations hors appel aux candidatures est un élément essentiel du plan de financement des éditeurs, notamment au regard de la durée des amortissements. Compte tenu de cette importance, la non-reconduction aurait pu être réservée aux cas ayant effectivement donné lieu à l'une des sanctions prévues dans la loi. Mais le législateur a laissé le CSA et les éditeurs au milieu du gué. Comme souvent dans ce cas, c'est au juge qu'il reviendra sans doute de déterminer la procédure à suivre.

## B – Des concurrences malvenues

La loi du 14 novembre 2016 impose la création de comités d'éthique au sein des services généralistes de radio et de toutes les chaînes locales et nationales de télévision dès lors qu'elles proposent des émissions d'information politique et générale.

« La confiance ne se décrète pas et ne peut être l'affaire de la loi. Dans le cas des médias audiovisuels, elle s'acquiert sur le long terme en confortant l'idée de la régulation plutôt que de laisser penser que le régulateur a échoué. »

L'article 11 crée ainsi dans la loi de 1986 un article 30-8 qui dispose qu'« *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 le Conseil supérieur de l'audiovisuel 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* ».

Une telle démarche constitue pour le moins un signe de défiance à l'encontre de l'instance de régulation. Il en résulte un risque de disqualification du CSA et, n'en pas douter, un risque d'affrontement avec les comités.

## 1 – Les risques d'une disqualification de l'instance de régulation

Selon les parlementaires, la création des comités d'éthique doit permettre de « *renouer la confiance* » entre les médias audiovisuels et le public. On peut en douter. Le rattachement des comités aux médias auprès desquels ils seront censés agir semble un obstacle insurmontable tant l'indépendance est aussi une question d'apparence. La confiance ne se décrète pas et ne peut être l'affaire de la loi. Dans le cas des médias audiovisuels, elle s'acquiert sur le long terme en confortant l'idée de la régulation plutôt que de laisser penser que le régulateur a échoué.

On objectera que l'objectif poursuivi par le législateur consiste à développer, à côté de la régulation institutionnelle, les mécanismes

22. CE, 11 décembre 1996, *Société radio Nostalgie*, n° 163553, *Rec.* T 797.

23. CE Sect., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GmbH et autres*, n° 368082 ; CE, 10 novembre 2016, *Mme Z. et autres*, n° 384691.

24. G. Weigel, « La nouvelle procédure de sanction devant le CSA », *Légipresse* n° 314, mars 2014, p. 177.

de l'autorégulation. Mais, dans ce cas, il ne fallait pas confier aux comités les mêmes missions que le CSA en visant les dispositions de l'article 3-1 de la loi de 1986. Par ailleurs, rien n'est plus éloigné de l'autorégulation que de prévoir, comme l'a fait l'article 30-8 *in fine*, que les modalités de fonctionnement des comités seront fixées dans les conventions conclues entre le CSA et les éditeurs.

Le législateur a commis une erreur en croyant que l'autorégulation pouvait procéder de la régulation elle-même. L'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme sont déjà garantis par le CSA. L'instance de régulation exerce des compétences administratives et juridiques qui peuvent conduire au prononcé de sanction pour mieux garantir le respect de la liberté de communication. De manière très différente, l'autorégulation produit des normes déontologiques dont la sanction n'est pas une fin en soi. L'enjeu porte moins sur la protection d'une liberté que sur l'exigence de qualité et de professionnalisme avec laquelle l'information doit être délivrée.

Alors même que la loi évoque subrepticement l'existence des médiateurs de l'information et des programmes, c'est plutôt dans ce domaine que l'action des médias est attendue et apparaît pertinente. Les médiateurs peuvent en effet contribuer à « *renouer la confiance* » avec le public en expliquant les contraintes inhérentes à l'activité des journalistes et en rendant intelligible le processus de production de l'information<sup>25</sup>.

Le mélange des genres que le législateur a provoqué peut être une source d'affrontement entre l'instance de régulation et les comités d'éthique.

## 2 – Les dangers d'un affrontement

Puisqu'ils exerceront des prérogatives de surveillance comparables, il y a fort à parier que les comités seront rapidement assimilés à de petits CSA délocalisés. La critique pourra leur reprocher une forme de subordination dans la mesure où leur fonctionnement aura été mis au point par l'instance de régulation et qu'ils seront appelés à lui rendre compte des faits susceptibles de caractériser un manquement aux principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme.

Dès qu'ils seront mis en place,<sup>26</sup> leur fonctionnement va s'avérer particulièrement difficile. En effet, la loi prévoit qu'ils peuvent

être saisis par toute personne – et donc par des auditeurs et des téléspectateurs – afin de se prononcer sur le respect des exigences dont ils ont la garde. Or, il se trouve que le CSA est lui aussi fréquemment saisi par le public qui lui signale d'éventuels manquements à la déontologie.

La question va donc rapidement se poser de savoir comment coordonner les réponses. Si le comité renvoie au CSA, on lui reprochera de ne pas jouer son rôle. Si les réponses sont identiques, on ne pourra s'empêcher de s'interroger sur la nécessité de la création de tels comités.

Que faire encore en cas de divergence d'analyse ? Le CSA pourra-t-il sanctionner l'éditeur si le comité d'éthique consulté en amont a donné son accord à la diffusion de tel ou tel sujet ? Le CSA pourra-t-il désavouer l'analyse des experts qui composeront le comité de la chaîne concernée ? Assistera-t-on à une bataille de communiqués de presse pour justifier la position de chacun ?

Des difficultés plus épineuses peuvent encore surgir. Elles intéressent la liberté des éditeurs et l'interdiction pour le régulateur d'intervenir a priori, avant la diffusion d'un reportage. On peut imaginer que le comité d'éthique soit saisi par des membres de la direction de la chaîne afin de se prononcer sur la possibilité de diffuser ou non une séquence audiovisuelle. En cas de doute, le comité pourrait préférer se tourner vers le CSA. Mais celui-ci ne peut se transformer en censeur et demander que ladite séquence ne soit pas diffusée.

Pour autant, la tentation sera grande pour le régulateur de donner son avis, même informellement. C'est ainsi que par une succession d'approximations, le législateur a mis le CSA en position d'être un censeur.

Les dispositions audiovisuelles contenues dans la loi du 14 novembre 2016 trahissent parfois une posture partisane. Car en principe, la loi évite l'orientation *ad hominem* et se garde, conformément à son idéal de nécessité, de répéter des principes déjà admis.

En impliquant le CSA dans cette entreprise, la neutralité et l'indépendance du régulateur pourraient être fragilisées. Sur-tout, en confiant à l'instance de régulation des prérogatives qui ne sont pas les siennes tout en contestant celles qui devaient lui être réservées, le législateur a pris le risque d'ouvrir une longue période d'incertitude.

**G.W.**

25. K. Favro, *Téléspectateur et message audiovisuel*, LGDJ 2001, p. 445 s.

26. Au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2017 conformément à l'article 29 de la loi du 14 novembre 2016.