



N° 1113

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2013.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR Mme Aurélie FILIPPETTI,
ministre de la culture et de la communication.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet de loi a pour objet de compléter le projet de loi ordinaire relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public afin de revenir sur la réforme du mode de nomination par le Président de la République des présidents des sociétés nationales de programme.

En application de la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009, de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et des dispositions de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les présidents des sociétés nationales de programme sont nommés par le Président de la République, après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel et après que la commission des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire a rendu un avis sur cette nomination dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Plus généralement, la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 détermine, par application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la liste des emplois et fonctions que le législateur a choisi de soumettre à la procédure organisée par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le Gouvernement entend aujourd'hui revenir sur la désignation des présidents des sociétés nationales de programme par le Président de la République.

En effet, ce mode de nomination jette un doute sur l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif des personnes qu'il s'agit de désigner. Il n'apparaît pas compatible avec les exigences d'une démocratie moderne. Le projet de loi ordinaire propose par conséquent de rétablir la situation qui apparaît la plus protectrice de l'indépendance du service public de l'audiovisuel et du pluralisme des courants de pensée et d'opinion, objectif de valeur constitutionnelle, en confiant à l'instance de régulation indépendante qu'est le Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de désigner les présidents des trois sociétés nationales de programme.

Il convient en conséquence d'abroger la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (**article 1^{er}**).

Il convient ensuite de supprimer, dans le tableau constituant l'annexe 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, les références aux nominations des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (**article 2**).

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la culture et de la communication,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décède :

Le présent projet de loi organique relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre de la culture et de la communication, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

La loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France est abrogée.

Article 2

Les mentions de France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France figurant en annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution sont supprimées.

Fait à Paris, le 5 juin 2013.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :

La ministre de la culture et de la communication

Signé : Aurélie FILIPPETTI



**PROJET DE LOI ORGANIQUE ET PROJET DE LOI RELATIFS À
L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

NOR : MCCE1228288L/Bleue-1 et MCCE1228287L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

3 JUIN 2013

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| I. LA COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (ARTICLES 1^{ER}, 2 ET 7 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE) | 4 |
| 1. ÉTAT DU DROIT/DIAGNOSTIC | 4 |
| 1.1 Composition du Conseil supérieur de l'audiovisuel et mode de désignation de ses membres..... | 4 |
| 1.2 L'absence de modèle | 4 |
| 2. OBJECTIFS POURSUIVIS | 5 |
| 2.1 Renforcer le contrôle du Parlement dans la désignation des membres du CSA..... | 5 |
| 2.2 Associer l'opposition parlementaire dans la désignation des membres du CSA | 5 |
| 2.3 Renforcer la cohérence de l'autorité de régulation | 5 |
| 3. OPTIONS | 5 |
| 3.1 La réduction du nombre de membres du collège..... | 5 |
| 3.2 La possibilité pour les commissions parlementaires de s'opposer à une nomination à la majorité des trois cinquièmes | 5 |
| 3.3 L'instauration d'une procédure d'avis conforme des commissions parlementaires à la majorité des trois cinquièmes | 6 |
| 4. IMPACTS | 6 |
| 4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique | 6 |
| 4.2 Impact sur les mandats en cours | 7 |
| II. - LE POUVOIR DE SANCTION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (ARTICLES, 3, 4 ET 8 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE) | 8 |
| 1. ÉTAT DU DROIT / DIAGNOSTIC | 8 |
| 1.1 La procédure de sanction applicable devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel..... | 8 |
| 1.2 Les exigences liées au principe d'impartialité | 8 |
| 2. OBJECTIFS POURSUIVIS | 9 |
| 2.1 Garantir le respect du principe d'impartialité par le CSA..... | 9 |
| 2.2 Conserver le caractère dissuasif du pouvoir de sanction du CSA | 9 |
| 3. OPTIONS | 10 |
| 3.1 La création d'une commission des sanctions au CSA..... | 10 |
| 3.2 L'attribution du pouvoir de sanction à une formation restreinte du collège du CSA . | 10 |
| 3.3 L'attribution des fonctions de poursuites et d'instruction à un rapporteur indépendant | 11 |
| 4. IMPACTS | 12 |
| 4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique | 12 |
| 4.2 Impact sur les affaires en cours..... | 12 |
| III : LA DÉSIGNATION DES PRÉSIDENTS DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE PROGRAMME (ARTICLES 1^{ER} ET 2 DU PROJET DE LOI ORGANIQUE ET ARTICLES 5, 6 ET 9 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE) | 14 |
| 1. ÉTAT DU DROIT / DIAGNOSTIC | 14 |
| 1.1 Le mode initial de nomination des présidents des sociétés nationales de programme par l'autorité de régulation | 14 |
| 1.2 La nomination des présidents des sociétés nationales de programme par décret du Président de la République | 14 |
| 2. OBJECTIFS POURSUIVIS | 15 |

| | |
|---|-----------|
| 2.1 Renforcer l'indépendance du secteur audiovisuel public..... | 15 |
| 2.2 Donner au Parlement la possibilité de s'exprimer sur le projet stratégique des présidents des sociétés nationales de programme..... | 16 |
| 3. OPTIONS | 16 |
| 3.1 Le retour à la procédure antérieure à 2009 | 16 |
| 3.2 La création d'une procédure associant le Parlement dès le stade de la nomination.... | 16 |
| 3.3 La création d'une procédure permettant l'information du Parlement à l'issue de la nomination | 17 |
| 3.4 L'exigence d'une décision motivée pour la révocation des présidents des sociétés nationales de programme..... | 17 |
| 4. IMPACTS | 17 |
| 4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique | 17 |
| 4.2 Impact sur les mandats en cours | 18 |
| IV : CONSULTATIONS ET MODALITES DE MISE EN OEUVRE | 19 |
| 1. Consultations | 19 |
| 2. Modalités d'application | 19 |
| 3. Application outre-mer..... | 19 |
| 4. Modalités d'entrée en vigueur..... | 19 |

I. LA COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (ARTICLES 1^{ER}, 2 ET 7 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE)

1. ÉTAT DU DROIT/DIAGNOSTIC

1.1 Composition du Conseil supérieur de l'audiovisuel et mode de désignation de ses membres

À l'instar de la composition de la plupart des autorités administratives indépendantes, le législateur a doté le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) d'une structure collégiale. Fixée par le titre I^{er} de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans sa rédaction issue de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, sa composition est inspirée de celle du Conseil constitutionnel.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA comprend neuf membres nommés pour six ans par décret du Président de la République. Ils sont renouvelés 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 du 23 juillet 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 chargée des affaires culturelles de chaque assemblée et sous réserve de l'absence d'opposition à la majorité des trois cinquièmes des membres de chaque commission.

1.2 L'absence de modèle

Plusieurs rapports parlementaires² ainsi qu'un rapport du Conseil d'État³ ont déjà envisagé la question de la réforme des autorités administratives indépendantes. Tous ces travaux ont conclu à la très grande diversité des autorités existantes, due pour une large part à la souplesse des règles, notamment constitutionnelles, qui encadrent leur création.

En dépit d'une volonté de rationalisation exprimée par les auteurs des rapports précités, il n'existe pas de modèle d'autorité de régulation dont le législateur devrait impérativement s'inspirer. Ce dernier bénéficie donc d'une large marge de manœuvre, tant en ce qui concerne le nombre de membres des autorités administratives indépendantes que leur mode de nomination.

En revanche, ces études concluent de manière unanime à la nécessité de renforcer l'indépendance organique et fonctionnelle des autorités de régulation, laquelle passe

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

2 Voir P. GÉLARD, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, 15 juin 2006 et C. VANNESTE et R. DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement, 28 octobre 2010.

3 Conseil d'État, Rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes.

nécessairement, selon eux, par une intervention accrue du Parlement, dont le rôle dans la désignation des membres des autorités administratives indépendantes doit être renforcé.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 Renforcer le contrôle du Parlement dans la désignation des membres du CSA

Le projet de loi a pour objectif de confier au Parlement un rôle plus important dans la désignation des membres du CSA.

Il vise ainsi, s'agissant des membres désignés par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, à introduire une procédure d'avis conforme de la part des commissions parlementaires. Ces membres ne seront plus désignés par une autorité unique, mais dans un processus collégial associant plus largement les représentants du peuple.

2.2 Associer l'opposition parlementaire dans la désignation des membres du CSA

Le projet de loi a également pour objectif de garantir que les membres du CSA soient issus d'un processus de désignation qui implique l'opposition parlementaire, afin de s'assurer qu'un large consensus, de la part des différentes forces politiques présentes au Parlement, entoure la composition de l'instance de régulation indépendante.

2.3 Renforcer la cohérence de l'autorité de régulation

Le projet de loi poursuit un dernier objectif : le renforcement de la cohérence de l'action de l'instance de régulation. La réduction du nombre de membres du CSA contribuera à une plus grande cohésion du collège.

3. OPTIONS

3.1 La réduction du nombre de membres du collège

L'un des objectifs fixés au projet de loi, consistant à renforcer la cohérence de l'action du régulateur audiovisuel, peut être rempli par une réduction du nombre de membres de son collège.

Dans ce cadre et à l'instar de la composition du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, le choix de sept membres semble le plus approprié, notamment sur le plan de la répartition des dossiers que l'autorité de régulation audiovisuelle est appelée à traiter.

3.2 La possibilité pour les commissions parlementaires de s'opposer à une nomination à la majorité des trois cinquièmes

S'agissant de la désignation des membres du CSA par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, une première option est de prévoir un avis public des commissions en charge des affaires culturelles dans chaque assemblée parlementaire, ces dernières pouvant

s'opposer à cette nomination par un vote à la majorité des trois cinquièmes. Il s'agit d'étendre à l'ensemble des membres du CSA la procédure actuellement applicable pour la désignation de son président, en vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Si cette option permet effectivement de renforcer le rôle des commissions parlementaires dans le processus de désignation des membres du CSA, dans la mesure où il est procédé à une audition des futurs membres puis à un avis par ces dernières, elle ne garantit pas la formation d'un large consensus autour de la désignation des membres de l'instance de régulation. Cette option n'a donc pas été retenue par le projet de loi.

3.3 L'instauration d'une procédure d'avis conforme des commissions parlementaires à la majorité des trois cinquièmes

Une autre option consiste à prévoir que la désignation des membres du CSA par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat est soumise à un avis conforme de la commission en charge des affaires culturelles de l'assemblée présidée par chaque autorité de désignation, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Dans cette hypothèse, la désignation du président du CSA par le Président de la République n'est pas soumise à cet avis conforme et continue de relever de la procédure de l'article 13 de la Constitution. Le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs interdit en effet de soumettre le choix du Président de la République à un avis conforme du Parlement par une procédure différente de celle de l'article 13.

Cette option, retenue par le projet de loi, permet de concilier le renforcement du rôle des commissions et de l'opposition parlementaire avec le respect de la séparation des pouvoirs.

4. IMPACTS

4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique

La réduction du nombre de membres du CSA et la réforme de leur mode de nomination impliquent une modification de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, afin de consacrer le nombre de sept membres et de prévoir le mécanisme d'avis conforme des commissions en charge des affaires culturelles. L'article 4 doit également être modifié pour adapter les règles de quorum lors des délibérations du CSA, en tenant compte de la réduction du nombre de membres.

Cette réduction impose également une modification de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, pour adapter certaines règles de majorité de vote du collège du CSA : deux hypothèses⁴ dans lesquelles le collège était appelé à voter à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire six membres sur neuf, font désormais l'objet d'un vote à la majorité simple, soit quatre membres sur sept, ce qui est un peu moins strict.

4 Pour prononcer la démission d'office d'un membre qui aurait manqué à ses obligations déontologiques et pour faire cesser la rémunération d'un ancien membre qui aurait repris une activité professionnelle.

4.2 Impact sur les mandats en cours

La réduction du nombre membres du CSA et la réforme de leur mode de désignation ont vocation à produire leurs effets à l'occasion des prochains renouvellements du collège de l'instance de régulation. Lors du prochain renouvellement du collège, en janvier 2015, seuls deux membres du CSA seront nommés : ils seront désignés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, selon la nouvelle procédure, réduisant ainsi le nombre de membres du conseil à huit pour une période de deux ans. Lors du renouvellement de janvier 2017, et en vertu du même mécanisme, la composition du CSA passera à sept membres.

Pour assurer cette réduction progressive du nombre de membres, le projet de loi introduit une disposition transitoire précisant que les mandats en cours des membres du CSA ne sont pas interrompus. Les membres désignés par le Président de la République autres que le président du conseil ne sont en revanche pas remplacés en cas de vacance.

Le projet de loi précise également que les adaptations des règles de quorum et de majorité n'entreront en vigueur qu'à la date à laquelle le CSA sera composé de sept membres : jusqu'en 2017, le quorum restera de six membres – sur neuf jusqu'en 2015 puis sur huit de 2015 à 2017 – et la majorité des deux tiers – d'abord six membres sur neuf puis six membres sur huit – continuera de s'imposer à l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

II. - LE POUVOIR DE SANCTION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (ARTICLES, 3, 4 ET 8 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE)

1. ÉTAT DU DROIT / DIAGNOSTIC

1.1 La procédure de sanction applicable devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel

L'article 42-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication organise la procédure de sanction pouvant être mise en œuvre par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à l'encontre des éditeurs et des distributeurs de services de communication audiovisuelle ainsi que des opérateurs de réseaux satellitaires. Elle s'articule autour de trois étapes principales :

- les griefs sont notifiés par le collège du CSA à la personne concernée, qui peut consulter le dossier et dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations, ce délai pouvant être réduit à sept jours au minimum par le président du CSA ;
- la personne faisant l'objet de la procédure de sanction est entendue par le collège du CSA, devant lequel elle peut se faire représenter. Le CSA peut également entendre toute personne susceptible de contribuer à son information ;
- la décision de sanction est ensuite prise par le collège du CSA à la majorité de ses membres.

Cette procédure est applicable à l'ensemble des décisions de sanction prononcées par le CSA, à savoir :

- les sanctions de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, en cas de non-respect d'une mise en demeure prononcée sur le fondement de l'article 42 de la même loi : suspension de tout ou partie d'un programme, réduction de la durée de l'autorisation, sanction pécuniaire, retrait de l'autorisation ;
- le retrait de l'autorisation en cas de modification substantielle des conditions dans lesquelles elle a été délivrée prévu par l'article 42-3 de la même loi ;
- la demande d'insertion d'un communiqué dans un programme telle qu'elle résulte de l'article 42-4 de la même loi ;
- la sanction en cas de non-respect d'une décision de règlement des différends prise en vertu de l'article 17-1 de la même loi.

1.2 Les exigences liées au principe d'impartialité

Le principe d'impartialité résulte à la fois de l'article 6§1 de la Convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵ et de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁶. Il est applicable aux autorités administratives indépendantes lorsqu'elles exercent un pouvoir de sanction⁷.

Les récents développements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁸ et du Conseil constitutionnel⁹, invitent à séparer la fonction de déclenchement d'une procédure de sanction et d'instruction de l'affaire de la fonction du prononcé de la sanction. Cette séparation permet en effet de garantir que l'autorité chargée d'adopter la sanction ne paraisse pas préjuger de l'issue de l'affaire au moment du déclenchement des poursuites.

La procédure de sanction applicable devant le CSA confie au même organe le déclenchement des poursuites, l'instruction de l'affaire et le prononcé de la sanction. Il résulte en effet du règlement intérieur du CSA, qui précise les dispositions de l'article 42-7 précité, que ces trois étapes conduisent à une décision du collège de l'instance de régulation : c'est en premier lieu le collège qui « décide d'engager une procédure de sanction »¹⁰; c'est ensuite le collège qui décide, à l'issue de la présentation des observations écrites de l'éditeur, « de clore la procédure ou de poursuivre »¹¹; c'est enfin le collège qui « décide de prononcer une sanction »¹². L'ensemble de la procédure de sanction est donc mené sous le contrôle de la même formation du Conseil, par les mêmes personnes.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 Garantir le respect du principe d'impartialité par le CSA

Le projet de loi a pour objectif d'adapter la procédure de sanction du CSA aux exigences du principe d'impartialité applicable aux autorités administratives indépendantes, telles qu'elles résultent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel.

Il vise ainsi à procéder à une séparation claire entre d'une part, le titulaire de la fonction de déclenchement des poursuites pouvant donner lieu à une sanction par le CSA, puis de l'instruction du dossier et d'autre part, le titulaire de la fonction de prononcé de la sanction au terme de la procédure.

2.2 Conserver le caractère dissuasif du pouvoir de sanction du CSA

Tout en garantissant le respect du principe d'impartialité, le projet de loi a pour objectif de permettre au collège du CSA de conserver la compétence essentielle que constitue son

5 « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial... ».

6 « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. ».

7 CE, 29 novembre 1999, *Société Rivoli Exchange*, n° 194721.

8 Cour européenne des droits de l'homme, 11 septembre 2009, *Dubus SA c/ France*, n° 5242/04.

9 Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, *Banque populaire Côte d'Azur*.

10 CSA, délibération du 12 février 2008 fixant le règlement intérieur du Conseil supérieur de l'audiovisuel, article 20.

11 *Ibid.*, articles 20 et 21.

12 *Ibid.*, article 22.

pouvoir de sanction. En effet, la possibilité de prononcer une sanction constitue un moyen efficace pour l'autorité de régulation de s'assurer que ses décisions seront exécutées par les éditeurs et les distributeurs de services de communication audiovisuelle ainsi que par les opérateurs de réseaux satellitaires. Le faible nombre de sanctions prononcées chaque année par le régulateur témoigne de l'effet dissuasif d'une telle menace : entre 2009 et 2011, par exemple, le CSA n'a engagé que vingt-deux procédures et a prononcé huit sanctions.

La réforme du pouvoir de sanction du CSA ne doit donc pas avoir pour effet de priver l'instance de régulation de cet instrument, au risque de conduire à un respect moins strict, par les acteurs du secteur audiovisuel, des obligations fixées par la loi du 30 septembre 1986 précitée.

3. OPTIONS

3.1 La création d'une commission des sanctions au CSA

La première option consiste à créer au sein du CSA, en plus du collège de l'instance de régulation, une commission des sanctions, composée de membres différents de ceux du collège, dont la fonction consiste exclusivement à prononcer les sanctions à l'encontre des éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle ainsi que des opérateurs de réseaux satellitaires.

Cette solution, qui s'inspire de celle retenue lors de la création de l'Autorité de contrôle prudentiel par l'ordonnance n° 2010-756 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, permet d'assurer une séparation effective entre les fonctions de déclenchement des poursuites et de jugement : la décision de déclencher une procédure de sanction appartient, comme à l'heure actuelle, au collège du CSA, tandis que le prononcé de la sanction relève de la commission des sanctions. Le collège du CSA reste également compétent pour prononcer les mises en demeure prévues à l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, préalable obligatoire au déclenchement de toute procédure de sanction.

Elle présente toutefois deux inconvénients majeurs :

- elle implique de procéder à la création d'une nouvelle formation collégiale au sein du CSA et à la désignation de nouveaux membres pour la mise en œuvre d'une prérogative qui n'est effectivement utilisée qu'une dizaine de fois par an ;
- elle prive le collège du CSA de la prérogative essentielle que constitue le prononcé de la sanction, au risque de nuire à la cohérence de son action à l'égard des professionnels du secteur audiovisuel.

Cette solution a donc été écartée par le projet de loi.

3.2 L'attribution du pouvoir de sanction à une formation restreinte du collège du CSA

Une autre solution peut consister, à l'instar du dispositif en vigueur s'agissant du pouvoir de

sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)¹³, à confier la compétence relative au prononcé de la sanction à une formation restreinte du collège du CSA, composée par exemple de trois des neuf membres du collège de l'instance de régulation. Les membres de cette formation restreinte sont ainsi les seuls à participer à la délibération adoptée à l'issue de la procédure de sanction. Dans cette hypothèse, le déclenchement des poursuites et l'instruction de l'affaire relèvent de la compétence du collège, à l'exclusion des membres de la formation restreinte. Ces derniers sont également exclus de la prérogative de mise en demeure préalable à la sanction.

Comme la solution précédente, cette option permet de distinguer clairement la formation en charge du déclenchement des poursuites de celle en charge du prononcé de la sanction et de garantir ainsi le respect du principe d'impartialité.

Elle n'est toutefois pas satisfaisante, dans la mesure où elle prive les trois membres de la formation restreinte de la prérogative de mise en demeure, qui constitue une compétence fondamentale de l'instance de régulation. C'est en effet par l'adoption d'une mise en demeure que le CSA parvient la plupart du temps à obtenir des professionnels du secteur audiovisuel qu'ils se conforment à leurs obligations légales et réglementaires.

En outre, si une division du collège en deux formations distinctes ne constitue pas une source de difficulté pour les autorités composées de nombreux membres, à l'image de la CNIL – 17 membres, il en va autrement dans une autorité comme le CSA qui dispose d'un collège plus restreint – 9 membres : il est en effet particulièrement complexe d'établir des modalités de délibération, notamment un *quorum* en cas d'empêchement ou de départ de l'un des membres, pour une formation restreinte composée de trois membres seulement.

Cette solution n'a donc pas été retenue par le projet de loi.

3.3 L'attribution des fonctions de poursuites et d'instruction à un rapporteur indépendant

Une troisième option consiste à confier la prérogative de déclenchement des poursuites et d'instruction de l'affaire à un rapporteur indépendant du collège du CSA, titulaire de ces seules prérogatives, les membres de l'instance de régulation restant compétents à la fois pour adopter les mises en demeure et prononcer les décisions de sanction à l'issue de la procédure dirigée par le rapporteur. Cette option correspond à celle qui a été adoptée s'agissant du pouvoir de sanction de l'Autorité de la concurrence¹⁴, dont le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer qu'il permet d'assurer une séparation effective entre les fonctions de poursuites et de sanction¹⁵.

L'indépendance du rapporteur à l'égard du collège du CSA, qui permet de garantir une séparation entre les autorités titulaires de ces fonctions, est garantie par les modalités de sa nomination – il est désigné par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres des juridictions administratives – ainsi que par la mise à disposition des moyens humains,

13 Articles 45 à 49 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

14 Article L. 461-4 du code de commerce.

15 Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre*.

financiers et techniques nécessaires à l'exécution de ses missions.

Dans ce mécanisme, le rapporteur dispose d'une compétence exclusive pour décider si les faits portés à sa connaissance, notamment par le CSA, mais dont il peut également s'autosaisir, justifient l'engagement d'une procédure de sanction. Il décide de l'opportunité de notifier ou non les griefs à l'intéressé, dans le respect du contradictoire, puis dirige l'instruction du dossier avec les services du CSA à sa disposition. Après avoir communiqué son rapport à la personne mise en cause et au collègue, il est entendu par le collègue en présence de l'intéressé et peut proposer une sanction. Il n'assiste pas au délibéré.

Ce dispositif présente l'avantage de concilier le respect du principe d'impartialité et la préservation des compétences du CSA en matière de sanction, notamment leur dimension dissuasive : le collègue reste titulaire de la prérogative de mise en demeure ainsi que de la prérogative de sanction.

C'est la solution qui est retenue par le projet de loi.

4. IMPACTS

4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique

Cette réforme se traduit par une modification en profondeur de l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, qui fixe la procédure de sanction applicable devant le CSA.

En outre, le projet de loi procède à la simplification des dispositions relatives au pouvoir de sanction du CSA :

- il supprime l'article 42-6 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, qui dispose que « *Les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont motivées. Elles sont notifiées aux personnes visées par la décision et, en cas de suspension de la diffusion d'un service, aux opérateurs satellitaires qui assurent la diffusion du service en France et qui devront assurer l'exécution de la mesure. Sous réserve des secrets protégés par la loi, elles sont publiées au Journal officiel de la République française* » et intègre son contenu dans l'article 42-7 modifié ;

- il supprime les articles 48-6 et 48-7 de la même loi, relatifs à la procédure de sanction applicable aux sociétés nationales de programme. En effet, la procédure de sanction applicable à l'encontre de ces organismes est, même avant l'entrée en vigueur du projet de loi, la procédure de droit commun, désormais prévue à l'article 42-7 modifié. Ces dispositions sont donc redondantes.

4.2 Impact sur les affaires en cours

Il est expressément prévu que la modification de la procédure de sanction applicable devant le CSA ne s'appliquera qu'aux procédures ouvertes après l'entrée en vigueur de la loi.

En effet, pour les quelques affaires en cours d'instruction par le CSA – moins d'une dizaine,

les faits en cause ont déjà pu faire l'objet d'une appréciation par le conseil, notamment à l'occasion de la notification des griefs aux personnes visées par la procédure de sanction. À leur égard, la création du rapporteur indépendant n'aura donc aucun effet, même en cas de transfert des dossiers à ce dernier.

Il reviendra au CSA de mettre fin à ces procédures sous l'empire du système actuel.

III : LA DÉSIGNATION DES PRÉSIDENTS DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE PROGRAMME (ARTICLES 1^{ER} ET 2 DU PROJET DE LOI ORGANIQUE ET ARTICLES 5, 6 ET 9 DU PROJET DE LOI ORDINAIRE)

1. ÉTAT DU DROIT / DIAGNOSTIC

1.1 Le mode initial de nomination des présidents des sociétés nationales de programme par l'autorité de régulation

Les articles 39, 41, 43 et 57 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle prévoient que les présidents des sociétés nationales de programme étaient nommés parmi les membres des conseils d'administration de ces sociétés désignés par l'instance de régulation indépendante de l'audiovisuel, la Haute autorité de la communication audiovisuelle.

De la même manière, l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, dans sa version originelle, disposait que les présidents des sociétés nationales de programme étaient nommés par la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), à la majorité de ses membres, parmi les personnalités qu'elle avait désignées au sein des conseils d'administration de ces sociétés. Seul le président de la société Radio France Internationale (RFI) faisait exception, son président étant nommé par la CNCL parmi les représentants de l'État au sein du conseil d'administration. Le même article prévoyait également que le mandat des présidents des sociétés nationales de programme pouvait leur être retiré dans les mêmes conditions.

Ni la création du CSA par la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, ni celle de la société France Télévisions par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 n'avaient entraîné de modification de cette prérogative de l'instance de régulation.

L'adoption de la loi du 17 janvier 1989 a néanmoins donné au Conseil constitutionnel l'occasion de se prononcer sur ce mode de nomination, en considérant qu'il permet « *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 œuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »¹⁶. Le Conseil a également censuré en 2000 la disposition du projet de loi en vertu de laquelle les nominations « *font l'objet d'une décision motivée assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent* »¹⁷, au motif que cette exigence eût empêché le CSA de rendre une décision éclairée et eût porté atteinte au droit au respect de la vie privée des candidats.

Le dispositif instauré par le législateur de 1986 est donc demeuré, sur le fond, strictement inchangé jusqu'à la réforme de 2009 qui a conduit à confier cette prérogative au Président de la République.

1.2 La nomination des présidents des sociétés nationales de programme par décret du

16 Conseil constitutionnel, Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989, cons. 6.

17 Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 14.

Président de la République

La loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (AEF) a modifié le mode de désignation des présidents de ces sociétés nationales de programme.

Ces nominations sont désormais effectuées selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à savoir par décret du Président de la République. Ce décret est pris après avis de la commission des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire – désignée comme la commission compétente en la matière par l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 précitée – et ne peut intervenir qu'après la publication de cet avis au *Journal Officiel*. Chaque commission peut s'opposer à la nomination à la majorité des trois cinquièmes de ses membres.

En vertu de l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, la nomination, pour une durée de cinq ans, doit également faire l'objet d'un avis conforme de la part du CSA.

Saisi de ce dispositif, le Conseil constitutionnel a considéré que la nomination des présidents des sociétés nationales de programme par le Président de la République « *ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789* »¹⁸, en se fondant sur les exigences qui entourent cette procédure, notamment l'association des commissions parlementaires et la nécessité de recueillir un avis conforme du CSA.

L'article 47-5 de la loi du 30 septembre 1986 précitée dispose quant à lui que le mandat des présidents des sociétés nationales de programme peut leur être retiré « *par décret motivé, après avis conforme, également motivé, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, émis à la majorité des membres le composant, et avis public des commissions parlementaires compétentes* ». À l'origine, le projet de loi prévoyait que l'avis des commissions parlementaires était rendu dans les mêmes conditions que pour la nomination des présidents, à savoir avec une possibilité de s'opposer à la révocation à une majorité des trois cinquièmes. Cette précision a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel, au motif qu'un tel droit de veto n'a été attribué aux commissions parlementaires, par l'article 13 de la Constitution, qu'à l'égard des décisions de nomination du Président de la République et non des décisions de révocation.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 Renforcer l'indépendance du secteur audiovisuel public

En confiant le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme au Président de la République et en dépit des garanties entourant cette nomination, la loi du 5 mars 2009 a eu pour effet de faire peser, sur ces dirigeants d'entreprise, une présomption de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

18 Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 10.

Le projet de loi a pour objectif de mettre fin à cette présomption en garantissant que la nomination des présidents des sociétés nationales de programme relève d'une autorité administrative indépendante. Il vise ainsi à rendre au CSA l'une de ses compétences historiques, qu'il détenait sans discontinuité depuis 1982. Cet objectif est également visé en matière de révocation des présidents.

2.2 Donner au Parlement la possibilité de s'exprimer sur le projet stratégique des présidents des sociétés nationales de programme

L'un des aspects positifs de la réforme de la procédure de nomination par la loi du 5 mars 2009 précitée a été de permettre aux assemblées parlementaires de rendre un avis sur le projet stratégique des candidats à la présidence des sociétés de l'audiovisuel public.

Le projet de loi a également pour objectif de porter à la connaissance du Parlement le projet stratégique du président d'une société nationale de programme nouvellement désigné.

3. OPTIONS

3.1 Le retour à la procédure antérieure à 2009

Cette option revient sur la réforme menée en 2009 et rend le pouvoir de nomination et de révocation à l'instance de régulation dans les mêmes conditions que celles existant entre 1986 et 2009.

Elle permet de renforcer l'indépendance des présidents des sociétés nationales de programme en garantissant qu'ils ne sont plus nommés et révoqués directement par le pouvoir exécutif mais par une autorité indépendante du Gouvernement.

Satisfaisante en termes d'indépendance, cette solution l'est toutefois moins sur le plan de l'association du Parlement, qui constitue pourtant l'une des avancées de la réforme menée en 2009.

Elle conduirait en effet à ce que les assemblées parlementaires perdent toute information spécifique sur les projets des présidents des sociétés de l'audiovisuel public et a donc été écartée.

3.2 La création d'une procédure associant le Parlement dès le stade de la nomination

Tout en conservant le principe d'une nomination des présidents des sociétés nationales de programme par l'instance de régulation indépendante, une autre option est de prévoir que les candidats à cette présidence doivent être auditionnés par les commissions des affaires culturelles de l'Assemblée et du Sénat avant leur nomination par le CSA, voire de donner la possibilité à ces commissions de rendre un avis simple sur ces nominations.

Bien qu'elle permette d'associer pleinement le Parlement au processus de nomination, cette option est source de difficultés juridiques, dans la mesure où elle revient à conditionner la prérogative d'une autorité administrative indépendante à une audition, voire un avis, par une assemblée parlementaire, en méconnaissance du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé récemment que « *le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée* »¹⁹. Cette option a donc été écartée par le projet de loi.

3.3 La création d'une procédure permettant l'information du Parlement à l'issue de la nomination

Une troisième option consiste à prévoir que les présidents des sociétés nationales de programme récemment nommés par le CSA, doivent, dans un délai de deux mois, transmettre un rapport présentant leur projet pour la société concernée aux assemblées parlementaires, ces dernières étant libre, le cas échéant, de les auditionner sur la base de ce rapport.

Cette option permet de combiner le respect du principe de séparation des pouvoirs et la volonté de porter à la connaissance du Parlement le projet des présidents pour les sociétés nationales de programme dont ils ont la charge. Elle a donc été retenue par les projets de loi organique et ordinaire.

3.4 L'exigence d'une décision motivée pour la révocation des présidents des sociétés nationales de programme

La révocation des présidents des sociétés nationales de programme est décidée selon les mêmes modalités que leur désignation, à savoir par une délibération du CSA à la majorité de ses membres.

La décision de révocation doit également être motivée, conformément aux exigences de l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

4. IMPACTS

4.1 Impact sur l'ordonnancement juridique

Cette réforme se traduit par :

- une modification réduite de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, essentiellement en ses articles 47-4 et 47-5 ;

- la suppression des mentions de France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France figurant en annexe à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ainsi qu'en annexe 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 ;

¹⁹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cons. 39.

- l'abrogation de la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

4.2 Impact sur les mandats en cours

Sur la question de la nomination des présidents des sociétés nationales de programme, les présents projets de loi organique et ordinaire n'ont pas d'impact immédiat, dans la mesure où il n'est pas mis fin aux mandats des présidents actuels.

Les projets de loi susmentionnés produiront leurs effets progressivement, à l'échéance des mandats en cours. Ainsi, la nouvelle procédure s'appliquera à la nomination des prochains présidents des sociétés nationales de programme au terme des mandats de leur président actuel :

- concernant la société Radio France, le mandat de M. Jean-Luc HEES arrivera à échéance le 11 mai 2014 ;

- concernant la société France Télévisions, le mandat de M. Rémy PFLIMLIN arrivera à échéance le 21 août 2015 ;

- concernant la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, le mandat de Mme Marie-Christine SARAGOSSE arrivera à échéance le 4 octobre 2017.

IV : CONSULTATIONS ET MODALITES DE MISE EN OEUVRE

1. Consultations

Les projets de loi organique et ordinaire ont été soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, conformément à l'article 9 de la loi du 30 septembre 1986 précitée qui prévoit que le Conseil est « *consulté sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs au secteur de la communication audiovisuelle* ».

2. Modalités d'application

Les projets de loi n'appellent aucune mesure d'application.

3. Application outre-mer

Les présidents des sociétés nationales de programme dirigent des services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre dans les territoires d'outre-mer. Ainsi, certains services de communication audiovisuelle édités par France Télévisions, Radio France et la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France sont diffusés par voie hertzienne terrestre dans les territoires ultramarins. Ce faisant, la modification du mode de nomination des présidents des sociétés nationales de programme trouvera une application en outre-mer.

En outre, le CSA tient sa compétence de la loi du 30 septembre 1986 précitée qui s'étend aux départements d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle Calédonie, en vertu de son article 108. Les dispositions du projet de loi relatives au pouvoir de sanction mis en œuvre par le CSA sont donc applicables aux services de communication audiovisuelle établis en outre-mer.

En conséquence, la loi est rendue applicable en outre-mer.

4. Modalités d'entrée en vigueur

A l'exception des dispositions transitoires prévues pour la réduction du nombre de membres et la modification du pouvoir de sanction du CSA, aucune modalité particulière d'entrée en vigueur de la loi ordinaire, ni de la loi organique n'est prévue : il est proposé qu'elles entrent en vigueur le lendemain de leur publication au *Journal Officiel*.

