

N° 416

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2016

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'indépendance des rédactions,*

PRÉSENTÉE

Par MM. David ASSOULINE, Didier GUILLAUME et les membres du groupe  
socialiste et républicain,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La révision de la loi constitutionnelle en 2008 a inscrit, dans son article 34, à l'initiative du groupe socialiste du Sénat, la compétence de la loi pour fixer les règles concernant « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ».

Le législateur s'est, à plusieurs reprises, saisi de cette nouvelle compétence, afin notamment de taxer la revente des chaînes hertziennes.

L'actualité récente fait apparaître une forte concentration dans le secteur des médias et une recrudescence des pressions exercées par les dirigeants de groupes de diffusion auprès des journalistes et producteurs. Cette tendance du marché peut se comprendre dans un climat économique tendu mais ces mouvements ne doivent pas se faire au détriment de l'indépendance de l'information.

La présente proposition de loi s'attache donc à éviter les interférences entre les enjeux économiques motivant les actionnaires, et l'impératif démocratique d'informer et de divertir par le biais de programmes diversifiés et réalisés et produits en toute indépendance

Cette proposition de loi modifie donc la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, sur plusieurs aspects.

L'**article 1<sup>er</sup>** a pour objet de renforcer les moyens d'action du CSA pour qu'il puisse mieux veiller à l'indépendance des médias en complétant l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication pour octroyer à l'autorité une compétence pour veiller « à l'indépendance de l'information, des programmes et des rédactions ». Le Conseil accomplira cette nouvelle mission en contrôlant les intérêts économiques des éditeurs de services de communication audiovisuelle, de leurs actionnaires et de leurs annonceurs et en surveillant que ces intérêts ne portent pas atteinte au respect de cette indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes. L'article assortit, en outre, cette mission d'un pouvoir de mise en demeure et de recommandations aux contrevenants. L'**article 2** complète cette disposition en prévoyant que le

rapport annuel, remis par le Conseil au Parlement, fera état de l'accomplissement de cette nouvelle mission. Les deux assemblées deviendront ainsi compétentes pour connaître du respect de ces principes et pour en débattre.

L'**article 3** a pour objet l'introduction d'une nouvelle notion d'ordre général, dans l'article 28 de loi du 30 septembre 1986, dont il devra être tenu compte par le CSA, lors de la passation des conventions avec les chaînes privées, au même titre que celle du « respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des programmes » qui s'impose déjà comme préalable à toute condition de conventionnement : il s'agit du respect « de l'indépendance éditoriale et du pluralisme des opinions des rédactions ».

Il a également pour objet de permettre au CSA, lors de la passation de la convention avec un éditeur de services souhaitant bénéficier d'une autorisation d'émettre, de fixer au titre des obligations que devra respecter le service, des « engagements permettant de garantir la diversité dans l'exercice du métier de journaliste et l'indépendance éditoriale du service », conformément à la nouvelle mission générale du CSA de veiller au respect de ces principes (prévue par l'article 1). Ces obligations pourront lui permettre de sanctionner l'éditeur qui n'aura pas respecté son engagement, en cours d'autorisation.

Ce même article 3 précise enfin l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit que le conventionnement d'un service par le CSA peut prévoir : « Les dispositions propres à assurer l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs ». Aussi le présent article permet de préciser en renvoyant à la mission générale du CSA, prévue à l'article 3-1, qui énumère *in extenso* les principes que tout éditeur de services doit respecter l'indépendance entre distributeurs et producteurs, la qualité et la diversité des programmes, le respect de la langue française, mais aussi les nouveaux principes que nous souhaitons inscrire avec cette proposition de loi, et qui sont présents à l'article 1<sup>er</sup> de notre texte. Cette mention, dans la convention, permettrait au CSA d'assurer effectivement sa mission de garant de l'indépendance de l'audiovisuel, de sa diversité et du pluralisme en son sein et dans les rédactions des différents services.

L'**article 4** a pour objet d'ajouter une nouvelle cause permettant au CSA de s'opposer à la reconduction automatique de l'autorisation : « si la reconduction de l'autorisation hors appel aux candidatures est de nature à porter atteinte à l'indépendance éditoriale et au pluralisme des opinions au sein des rédactions ». Il s'agit d'asseoir les nouvelles compétences que cette proposition de loi entend donner au CSA par un pouvoir de sanction.

L'**article 5** a pour objet de compléter l'article 29 qui traite des autorisations délivrées par le CSA, aux services de radio. Dans ce cadre, le CSA dispose d'un pouvoir d'appréciation de certains critères énumérés par la loi et pouvant varier selon le format de la radio.

Pour les renouvellements des autorisations, ces mêmes critères sont réexaminés par le conseil. Ainsi l'article prévoit que le CSA devra désormais examiner le respect par le service du principe d'indépendance des rédactions et de respect du pluralisme en leur sein.

L'**article 6** a pour objet d'encadrer le conventionnement des services des chaînes non hertziennes en complétant les possibilités d'obligations conventionnelles par la prise d'« engagements permettant de garantir la diversité dans l'exercice du métier de journaliste et l'indépendance éditoriale du service ».

Ainsi, même si les obligations des éditeurs de services distribués par d'autres réseaux de communication électronique que le hertzien sont allégées, compte tenu de leur moins grande exposition, le législateur a néanmoins prévu que les conventions passées avec le CSA pourraient contenir des obligations en matière de contribution à l'industrie de programmes ou s'appliquant aux modalités d'accès des non-voyants à ces services. Il est également prévu des obligations conventionnelles de garantie de pluralisme quand les services proposent des émissions d'information politique et générale. Il s'agit, pour ces services également, de tenir compte de l'actualité récente et de la remise en cause de l'indépendance des rédactions.

Les **articles 8** et **12** ont pour objet de généraliser et de rendre obligatoire la mise en place de comités de déontologie au sein de tous les services de communication audiovisuelle autorisés ou conventionnés. Ces comités seront compétents pour veiller au respect du pluralisme et de l'indépendance au sein de leurs rédactions et pour contrôler qu'il n'y a ni pression, ni conflit d'intérêt, lors des commandes de programmes. L'article appréhende le critère de garantie d'indépendance de réalisation et de diffusion de ces programmes au regard des intérêts économiques des actionnaires du service. Le fonctionnement actuel des comités ou commissions de ce type, lorsqu'ils existent, démontre qu'ils ne présentent pas toutes les garanties d'indépendance. Il sera donc prévu de composer ces comités de « représentants des organisations représentatives et de personnalités qualifiées ne détenant aucun intérêt dans la société éditrice de services ou dans l'une des sociétés dans lesquelles la société éditrice détient des parts de capital ou des droits de vote. ». Enfin ces comités rendront compte de leur activité au CSA et au parlement. Les deux assemblées pourront ainsi examiner ces questions d'indépendance des rédactions chaque année.

Une protection est apportée aux entreprises du secteur audiovisuel. Dans une décision « Association Racif » du 4 février 2015, le Conseil d'État est revenu sur l'interprétation communément admise depuis 1986 à propos de l'article 40 de la loi du 30 septembre 1986 en considérant que ce dispositif avait pour seul objet d'interdire à une personne de nationalité étrangère d'acquérir plus de 20 % du capital d'une société déjà titulaire d'une autorisation mais qu'il n'interdisait pas au CSA de délivrer une autorisation à une société déjà détenue à plus de 20 % par une personne de nationalité étrangère. Il en résulte un affaiblissement considérable du dispositif anti-concentration que l'**article 7** a pour objet de corriger.

L'**article 9** complète la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin d'étendre à tous les journalistes, le bénéfice de la clause de refus de signature d'une émission, prévue en faveur des journalistes de l'audiovisuel public par l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ou par le biais de chartes, en vertu de laquelle un journaliste ne peut notamment être contraint à accepter un acte contraire à son intime conviction.

L'**article 10** modifie l'article 6 de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et prévoit une information du public sur toute modification du statut de l'entreprise éditrice et tout changement dans les dirigeants ou actionnaires de l'entreprise. Par ailleurs, il est proposé que, chaque année, l'entreprise soit tenue de porter à la connaissance du public toutes les informations relatives à la composition de son capital, de ses organes dirigeants et de mentionner l'identité et la part d'actions de chacun des actionnaires qu'il soit personne physique ou morale.

Enfin, l'**article 13** rend la proposition de loi applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

# PROPOSITION DE LOI

## TITRE I<sup>ER</sup>

### INDÉPENDANCE ET PLURALISME DES SERVICES DE COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

#### Article 1<sup>er</sup>

- ① Après le deuxième alinéa de l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille à l'indépendance de l'information, des programmes et des rédactions. Il veille à ce que les intérêts économiques des éditeurs de services de communication audiovisuelle, de leurs actionnaires et de leurs annonceurs ne portent pas atteinte au respect de cette indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes. Il peut adresser des recommandations et des mises en demeure aux éditeurs de service qui ne respectent pas ces principes. »

#### Article 2

- ① Après le premier alinéa de l'article 18 de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le rapport fait état du respect, par les éditeurs de services de communication audiovisuelle, des principes prévus à l'article 3-1 et, le cas échéant, des mesures prises par le conseil pour faire cesser les manquements constatés. »

#### Article 3

- ① L'article 28 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, après les mots : « Dans le respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des programmes », sont insérés les mots : «, de l'indépendance éditoriale et du pluralisme des opinions des rédactions » ;
- ③ 2° Après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

- ④ « 1° *bis* – Les engagements permettant de garantir la diversité dans l'exercice du métier de journaliste et l'indépendance éditoriale du service, conformément à l'article 3-1 de la présente loi.» ;
- ⑤ 3° Le 6° est complété par les mots : «, notamment par des engagements permettant de garantir l'indépendance éditoriale des sociétés et les principes mentionnés au troisième alinéa de l'article 3-1 de la présente loi».

#### **Article 4**

- ① Après le 3° du I de l'article 28-1 de la même loi, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 3° *bis* – Si la reconduction de l'autorisation hors appel aux candidatures est de nature à porter atteinte à l'indépendance éditoriale et au pluralisme des opinions au sein des rédactions, prévus à l'article 3-1 de la présente loi ; ».

#### **Article 5**

- ① Après le 6° de l'article 29 de la même loi, il est inséré un 7° ainsi rédigé :
- ② « 7° Pour le renouvellement d'autorisation d'un service préalablement autorisé, du respect des principes d'indépendance éditoriale et du respect du pluralisme des opinions au sein des rédactions, prévus à l'article 3-1. »

#### **Article 6**

- ① Après le 1° de l'article 33 de la même loi, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 1° *bis* – Les engagements permettant de garantir la diversité dans l'exercice du métier de journaliste et l'indépendance éditoriale du service, conformément à l'article 3-1 de la présente loi ; ».

#### **Article 7**

- ① L'article 40 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Avant le premier alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :



- ③ « Sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, l'autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française ne peut être accordée à une société dans laquelle plus de 20 % du capital social ou des droits de vote sont détenus, directement ou indirectement, par des personnes de nationalité étrangère. » ;
- ④ 2° Au début du premier alinéa, les mots : « Sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France » sont remplacés par les mots : « Sous la même réserve » et les mots : « d'une autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française » sont remplacés par les mots : « d'une telle autorisation ».

### **Article 8**

- ① Après l'article 41-4 de la même loi, il est inséré un article 41-5 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 41-5* – Tout éditeur de services de communication audiovisuelle, autorisé conformément aux articles 28 et 29 ou qui a conclu une convention prévue à l'article 33-1, est tenu de constituer un comité de déontologie qui veille au respect du pluralisme et de l'indépendance au sein de ses rédactions et à ce que les émissions d'information que le service diffuse soient réalisées dans des conditions qui garantissent l'indépendance de l'information à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires.
- ③ « Le comité de déontologie est composé de représentants des organisations représentatives et de personnalités qualifiées ne détenant aucun intérêt dans la société éditrice de services ou dans l'une des sociétés dans lesquelles la société éditrice détient des parts de capital ou des droits de vote.
- ④ « Le comité de déontologie peut se saisir de tout fait contrevenant aux principes énoncés au troisième alinéa de l'article 3-1 et de tout manquement aux obligations conventionnelles fixées en application du 1° *bis* de l'article 28 et du 1° *bis* de l'article 33. Il peut être saisi, par toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, subit des pressions au sens de l'article 2-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, l'empêchant d'accomplir ses fonctions, dans le respect des principes énoncés au troisième alinéa de l'article 3-1. Le comité de déontologie informe le Conseil supérieur de l'audiovisuel de tout manquement constaté.
- ⑤ « Le comité de déontologie adresse un rapport annuel au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ce rapport est transmis pour avis aux présidents

des commissions en charge de la culture et de l'audiovisuel du Sénat et de l'Assemblée nationale. »

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR DE LA PRESSE

#### Article 9

- ① Après l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, il est inséré un article 2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 2-1.* – Tout journaliste a le droit de refuser toute pression, de refuser de signer la rédaction d'un article, ou la réalisation d'une émission, d'une partie d'émission ou d'une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à son intime conviction, dans le cadre de l'exercice de son activité professionnelle. »

#### Article 10

- ① Le dernier alinéa de l'article 6 de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « 3° Toute modification du statut de l'entreprise éditrice ;
- ③ « 4° Tout changement dans les dirigeants ou actionnaires de l'entreprise.
- ④ « Chaque année, l'entreprise éditrice doit porter à la connaissance des lecteurs ou des internautes de la publication ou du service de presse en ligne toutes les informations relatives à la composition de son capital et de ses organes dirigeants. Elle mentionne l'identité et la part d'actions de chacun des actionnaires, qu'il soit personne physique ou morale. »
- ⑤ « L'obligation d'information portant sur les opérations décrites au 1° et 2° du présent article incombe à la partie cédante. »

### TITRE III

## **DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES**

### **Article 11**

Pour l'application des articles 3 et 6 de la présente loi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel adapte en tant que de besoin, dans un délai de six mois à compter de son entrée en vigueur, les conventions déjà conclues avec les services de radio et de télévision.

### **Article 12**

Les comités mentionnés à l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication sont mis en place dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Article 13**

La présente loi est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.