

Décision n° 2013-359 QPC
du 13 décembre 2013

(Société Sud Radio Services et autre)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 octobre 2013 par le Conseil d'État (décision n^{os} 353724, 353725, 353726 du 7 octobre 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les sociétés Sud Radio Services et Sud Radio Plus, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

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

Vu la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 ;

Vu la loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

Vu la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

Vu la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ;

Vu la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ;

Vu la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, partie en défense, enregistrées le 30 octobre 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 30 octobre 2013 ;

Vu les observations produites pour les sociétés requérantes par Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 14 novembre 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Spinosi, pour les sociétés requérantes, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 26 novembre 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée dans sa rédaction issue de la loi du 9 juillet 2010 susvisée : « Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1. »

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure. »

« Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article » ;

2. Considérant que, selon les sociétés requérantes, en ne garantissant pas la séparation des pouvoirs de poursuite et d'instruction et des pouvoirs de sanction au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositions contestées portent atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'aux droits de la défense qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

4. Considérant que les dispositions contestées ont pour origine l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'ensemble des dispositions de cet article dans les considérants 20 à 42 de la décision du 17 janvier 1989 susvisée et les a déclarées conformes à la Constitution ; que, postérieurement à cette déclaration de conformité à la Constitution, l'ensemble des modifications introduites dans l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 par l'article 5 de la loi du 1^{er} février 1994 susvisée, par l'article 71 de la loi du 1^{er} août 2000 susvisée, par les articles 37 et 78 de la loi du 9 juillet 2004 susvisée, par l'article 57 de la loi du 5 mars 2009 susvisée et par l'article 27 de la loi du 9 juillet 2010, ont eu pour objet d'étendre le champ tant des personnes soumises à la procédure de mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, que de celles qui peuvent le saisir d'une demande d'engager la procédure de mise en demeure et de modifier la référence aux principes législatifs dont le respect s'impose ; que la question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable ;

5. Considérant que les dispositions contestées se bornent à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de mettre en demeure les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 ; que cette compétence est exercée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, soit à son initiative, soit à la demande des organisations et associations énumérées par les dispositions contestées ;

6. Considérant que l'éditeur, le distributeur ou l'opérateur qui ne se conforme pas à une mise en demeure prononcée en application de l'article 42 peut faire l'objet de l'une des sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en vertu de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, qui n'est pas renvoyé au Conseil constitutionnel ; que ces sanctions sont la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus, la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année, une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme, le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention ; qu'ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, « les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer... qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation » ; que la mise en demeure ne peut être regardée, dans ces conditions, comme l'ouverture de la procédure de sanction prévue à l'article 42-1 mais comme son préalable ; que, dès lors, la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ; que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– L'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est conforme à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 décembre 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 13 décembre 2013.