DÉCISION N° 2004-497 DC, DU 1ER JUILLET 2004

(Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, le 8 juin 2004, par M. Claude ESTIER, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mme Yolande BOYER, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben-GUIGA, MM. Gilbert CHABROUX, Michel CHARASSE, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard DUSSAUT, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, André LEJEUNE, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Marc MASSION, Pierre MAUROY, Louis MERMAZ, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Daniel REINER, André ROUVIÈRE, Claude SAUNIER, Michel SERGENT, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, André VÉZINHET, Marcel VIDAL, Henri WEBER, sénateurs,

et le 9 juin 2004, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ, François

DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Bernard MADRELLE, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Christian PAUL, Germinal PEIRO, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Joël GIRAUD, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

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 le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;

Vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;

Vu le code des postes et télécommunications, dénommé code des postes et communications électroniques par l'article 1er de la loi déférée ;

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

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 18 juin 2004 ;

Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la première saisine, enregistrées le 23 juin 2004 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 25 juin 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 13, 41, 58, 70 et 72 à 76 ;

- SUR L'ARTICLE 13 :

2. Considérant que l'article 13 de la loi déférée, qui complète l'article L. 35-2 du code des postes et communications électroniques, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser « les cas dans lesquels les tarifs du service universel peuvent faire l'objet soit d'une mesure d'encadrement pluriannuel, soit d'une opposition ou d'un avis préalable de l'Autorité de régulation des télécommunications » ; qu'aux termes du 5° de l'article L. 36-7 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi déférée, l'Autorité de régulation des télécommunications « définit des mesures d'encadrement pluriannuel des

tarifs et émet un avis public sur la mise en oeuvre d'un tarif ou s'y oppose, en application des articles L. 35-2 et L. 38-1 » ;

3. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent les articles 21 et 34 de la Constitution ; que, selon eux, elles aboutissent à retirer au ministre chargé des télécommunications « un pouvoir fondamental en matière de réglementation des télécommunications, soit pour le confier directement à l'Autorité de régulation des télécommunications, soit pour le placer sous son contrôle effectif, déterminant et contraignant » ; qu'elles ne définiraient ni la notion de « mesures d'encadrement pluriannuel » ni les critères sur lesquels devrait reposer l'opposition ou l'avis préalable de l'Autorité de régulation des télécommunications ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

5. Considérant que le contrôle des tarifs du service universel des communications électroniques a pour objet de garantir le respect des finalités mentionnées à l'article L. 35-1 du code des postes et communications électroniques ; qu'en confiant à un décret le soin de préciser les cas dans lesquels l'Autorité de régulation des télécommunications pourra utiliser l'une des trois modalités de contrôle qu'il a lui-même fixées, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'en outre, en prévoyant la possibilité d'un « encadrement pluriannuel », qui consiste à fixer des objectifs tarifaires à atteindre dans un délai donné, il n'a pas méconnu le principe de clarté de la loi ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

7. Considérant que l'article 13 de la loi déférée se borne à confier à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'exercice des compétences conférées à l'Autorité de régulation des télécommunications, en matière de contrôle des tarifs du service universel, par le 5° de l'article L. 36-7 du code des postes et communications électroniques ; que ces compétences ont une portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 13 ne sont pas fondés ;

- SUR L'ARTICLE 41 :

9. Considérant que l'article 41 de la loi déférée complète le 12° de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée, qui interdit aux « décrochages locaux » effectués par les services de télévision bénéficiant d'une autorisation nationale en clair de comporter des messages publicitaires ou des émissions parrainées ; qu'il prévoit que « les décrochages locaux exceptionnels autorisés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dans des conditions prévues par décret, peuvent comporter des messages publicitaires diffusés sur l'ensemble du territoire national » ;

10. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation du pluralisme et de « l'équilibre des différents courants d'expression » ; qu'ils font valoir que « l'ouverture des vannes publicitaires dans de telles conditions déstabiliserait le marché des annonceurs locaux » au détriment, notamment, de la presse, des radios et des télévisions locales ;

11. Considérant que les « décrochages locaux », qui ne pourront être qu'exceptionnels et devront être autorisés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ne pourront comporter de messages publicitaires que si ces derniers sont « diffusés sur l'ensemble du territoire national » ; que, dès lors, les dispositions critiquées n'auront pas pour conséquence de mettre en cause les ressources publicitaires des médias locaux d'une manière telle qu'il serait porté atteinte aux conditions pluralistes d'exercice de la liberté de communication ; qu'ainsi, le grief invoqué doit être rejeté ;

- SUR L'ARTICLE 58 :

12. Considérant que l'article 58 de la loi déférée modifie le dernier alinéa de l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'il permet au Conseil supérieur de l'audiovisuel de motiver les refus de diffusion d'un service de radio par voie hertzienne terrestre « par référence à un rapport de synthèse explicitant les choix du conseil au regard des critères mentionnés aux articles 1er et 29 » ;

13. Considérant que les requérants font valoir que « la suppression de la motivation complète et détaillée de la décision de refus d'autorisation » prive de garanties légales les exigences constitutionnelles que constituent le pluralisme et le droit au recours ;

14. Considérant que les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux autorités administratives de motiver leurs décisions dès lors qu'elles ne prononcent pas une sanction ayant le caractère d'une punition ;

15. Considérant, en tout état de cause, que le législateur n'a pas abrogé l'obligation de motivation prévue, en cas de rejet d'une candidature, par l'article 32 de la loi du 30 septembre 1986 ; que l'article contesté a pour seul effet de permettre à ce rejet d'être motivé par renvoi à un ou plusieurs des critères de choix formulés par le rapport de synthèse ; qu'il s'est ainsi borné à adapter les modalités formelles de la motivation à la spécificité des procédures d'attribution de la ressource radioélectrique ; que, par suite, les griefs présentés par les requérants manquent en fait ;

- SUR L'ARTICLE 70 :

16. Considérant que l'article 70 de la loi déférée insère dans la loi du 30 septembre 1986 un article 34-4 qui dispose que « tout distributeur de services fait droit, dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, aux demandes des éditeurs de services de télévision ne faisant pas appel à rémunération de la part des usagers et dont la diffusion est autorisée conformément aux articles 30 ou 30-1 tendant, d'une part, à permettre l'accès, pour la réception de leurs services, à tout terminal utilisé par le distributeur pour la réception de l'offre qu'il commercialise et, d'autre part, à assurer la présentation de leurs services dans les outils de référencement de cette offre » ;

17. Considérant que, selon les requérants, « l'obligation faite aux distributeurs de services de diffuser... les programmes des éditeurs de services de télévision ne faisant pas appel à rémunération des usagers » serait contraire au principe de la liberté d'entreprendre ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une

exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant que, s'agissant de la possibilité d'accès aux décodeurs donnée aux éditeurs de services de télévision diffusés en mode numérique visés à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, l'article critiqué se borne à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du premier alinéa de l'article 6 de la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, dans cette mesure, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés à son encontre ;

20. Considérant que le reste de l'article critiqué, qui ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive communautaire, ouvre le même droit d'accès aux décodeurs au bénéfice des éditeurs de services de télévision diffusés en mode analogique visés à l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'il reconnaît en outre à l'ensemble des éditeurs, indépendamment de leur mode de diffusion, un droit d'accès aux guides électroniques de programmes ; que l'un et l'autre de ces droits doivent s'exercer « dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires » ; que l'article 70 ne crée pas d'obligation nouvelle de transport et de commercialisation des programmes à la charge des distributeurs ; que le législateur a entendu concilier la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle avec l'intérêt général s'attachant à la possibilité donnée aux éditeurs d'accéder aux décodeurs des distributeurs, laquelle favorise la diversification de l'offre de programmes et la liberté de choix des utilisateurs ; que la conciliation ainsi opérée n'est entachée d'aucun déséquilibre manifeste, ne porte pas atteinte à la liberté d'expression et, en raison du caractère limité des contraintes techniques imposées aux opérateurs concernés, ne dénature ni la liberté d'entreprendre ni la liberté contractuelle ; que, dans ces conditions, les griefs dirigés contre le reste de l'article 70 sont infondés ;

- Sur les articles 72 À 76 :

21. Considérant que les articles 72 à 76 de la loi déférée modifient les articles 39 et 41 à 41-3 de la loi du 30 septembre 1986, qui tendent à garantir le pluralisme en évitant les phénomènes de concentration ; qu'ils définissent de nouvelles

règles concernant la détention du capital de certains opérateurs et le cumul des autorisations de diffusion au regard de critères géographiques, techniques ou démographiques ;

22. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, ces dispositions portent atteinte au pluralisme et méconnaissent l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

23. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie ;

24. Considérant qu'il était loisible au législateur, en particulier pour favoriser le développement des télévisions locales et numériques, d'adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs ; qu'il s'est borné à prendre en compte la diversification des supports de diffusion pour autoriser certaines formes de cumul dont l'interdiction n'était plus justifiée et pour ajuster certains seuils ; que la délivrance des autorisations de diffusion par le Conseil supérieur de l'audiovisuel reste subordonnée à l'exigence de pluralisme ; qu'ainsi, le législateur a usé de son pouvoir d'appréciation sans priver de garanties légales l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre les articles 72 à 76 doivent être rejetés ;

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

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 13, 41, 58, 70 et 72 à 76 de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle sont conformes à la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1er juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.