

LIMITES A LA CONCENTRATION ET GARANTIES DU PLURALISME DES MEDIAS EN FRANCE

Complémentaire de la liberté de communication, l'exigence de pluralisme ne se contente pas d'énoncer un principe qui risquerait sinon de ne rester que formel. Elle prend notamment en compte les contraintes économiques et cherche à donner à cette liberté plus de réalité. Par des limites à la concentration, on vise à assurer la diversité des médias. Si elle y contribue, il n'est pas sûr que celle-ci garantisse la variété des contenus. C'est pourtant ce qui, pour la satisfaction notamment des droits du public, compte ou qui est ainsi recherché. La formulation d'obligations de pluralisme interne peut, pour cela, être nécessaire. Bien d'autres moyens supplémentaires y contribuent. Par trop de contraintes, il ne faut cependant pas risquer ainsi de tuer la liberté. L'exercice s'avère délicat. L'arsenal juridique français est, à cet égard, riche et compliqué. De ce fait même, son efficacité n'est pas certaine. S'il débouche sur un tel constat, un réexamen d'ensemble des règles en vigueur, en France, devrait conduire à des réformes. Celles-ci ne devraient alors pas seulement consister à ajouter encore des dispositions nouvelles...

Dans le secteur des médias, fixer des limites à la concentration¹ est généralement considéré comme une exigence et une garantie du pluralisme de l'information, des idées et

¹ Aux termes de l'article L. 430-I du Code du commerce, « I. - Une opération de concentration est réalisée :

1° lorsque deux ou plusieurs entreprises antérieurement indépendantes fusionnent ;
2° lorsqu'une ou plusieurs personnes, détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins ou lorsqu'une ou plusieurs entreprises acquièrent, directement ou indirectement, que ce soit par prise de participation au capital ou achat d'éléments d'actifs, contrat ou tout autre moyen, le contrôle de l'ensemble ou de parties d'une ou plusieurs autres entreprises.

II. - La création d'une entreprise commune accomplissant de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome constitue une concentration au sens du présent article.

III. - Aux fins de l'application du présent titre, le contrôle découle des droits, contrats ou autres moyens qui confèrent, seuls ou conjointement et compte tenu des circonstances de fait ou de droit, la possibilité d'exercer une influence déterminante sur l'activité d'une entreprise, et notamment :

- des droits de propriété ou de jouissance sur tout ou partie des biens d'une entreprise ;
- des droits ou des contrats qui confèrent une influence déterminante sur la composition, les délibérations ou les décisions des organes d'une entreprise ».

des opinions, condition de leur liberté, constitutifs et caractéristiques des sociétés démocratiques².

Pourtant, la concurrence entre différents médias ne conduit pas nécessairement à la diversité de leurs contenus. Elle peut, tout au contraire, pour attirer le même public, provoquer une certaine uniformisation de ceux-ci et probablement dans le sens de la baisse de leur qualité. La pluralité des médias peut n'être qu'apparente s'ils sont la propriété des mêmes personnes ou des mêmes groupes financiers ou, même si ceux-ci sont différents, s'ils partagent, ce qui sera probablement le plus fréquemment le cas, les mêmes préoccupations de profit sinon la même idéologie.

A la concentration capitaliste, et indépendamment d'elle, peuvent se surajouter, pour conduire à une certaine uniformisation de l'information notamment : les pressions financières et publicitaires ; la « course à l'audience » et donc la responsabilité du public lui-même, insuffisamment exigeant ; l'identité des sources d'information (agences de presse ; recours aux mêmes « experts » ; reprise, telle quelle, des messages et communiqués des entreprises, institutions, partis politiques...) ; le « suivisme » des journalistes qui ont tendance à s'intéresser aux sujets évoqués par leurs confrères et à les traiter de façon identique ; l'intervention des mêmes correspondants, chroniqueurs et éditorialistes dans différents médias...

L'appartenance à un même groupe n'exclut cependant pas qu'une certaine autonomie, dans la détermination de la ligne rédactionnelle ou de la politique de programmation, soit laissée aux différents médias qui le constituent. En situation de monopole, notamment s'il relève du secteur public, un média peut avoir le souci ou se voir imposer des obligations de pluralisme interne (diversité des programmes, libre expression des différents courants de pensée...). Vaut-il mieux qu'un média disparaisse ou, qu'ayant été racheté par un groupe, il ne doive sa survie qu'à son appartenance à celui-ci ? Enfermés dans une dimension trop restreinte, les médias nationaux ne seraient pas en mesure d'assurer les investissements nécessaires et de supporter la concurrence étrangère. L'équilibre à instaurer est délicat³. Dans

² « Le pluralisme de l'information – la pluralité et la variété des sources et des organes d'information- constitue la seule arme des sociétés contre la propagande, la monopolisation de la parole, l'idéocratie (...) La concurrence, c'est-à-dire l'existence de plusieurs sources d'information, apparaît ainsi comme la condition nécessaire, mais non suffisante du pluralisme » (p. 196) ; « le pluralisme est l'effet toujours possible, voire probable, mais jamais certain, de la libre concurrence » (p. 241), Balle, F., *Médias & Sociétés*, Montchrestien, 12^e éd., 2005.

³ J. Leprette et H. Pigeat évoquent « la concentration qui peut être bénéfique tant qu'elle renforce l'entreprise et permet plus de qualité et d'autonomie. Au-delà d'une certaine limite, elle conspire contre cette même qualité », *Ethique et qualité de l'information*, Cahier des sciences morales et politiques, PUF, 2004, p. 12.

Pour M. Boyon, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), « l'audiovisuel français doit reposer sur trois piliers : un service public fort, de grands groupes audiovisuels privés capables d'affronter la

le domaine de l'audiovisuel, le secteur privé peut se voir imposer des seuils anticoncentration auxquels le secteur public, ainsi très favorisé ou privilégié, n'est pas soumis...

De quels types d'activités doit-on tenir compte lors de l'élaboration d'un dispositif anticoncentration dans le secteur des médias ? Suffit-il de ne considérer que les seules entreprises éditrices de presse ou de programmes de radio et de télévision ? Les formes de concentration « horizontale »⁴ ne peuvent pas être seules prises en considération. Les groupes étendent et diversifient leurs domaines d'interventions (édition de livres, production cinématographique et musicale, distribution, communication au public en ligne...) dans des conditions telles que ces formes de concentration verticale sont au moins tout aussi préoccupantes. Convient-il de fixer un régime spécifique ou peut-on ou doit-on faire application des règles de droit commun ?

Soulignant ainsi, de façon quelque peu paradoxale, la complexité de la question⁵ et les limites tant du bénéfice du pluralisme externe que des inconvénients ou des dangers de la concentration des médias, on ne proclamera cependant pas davantage, de façon générale et absolue, « Vive la concentration des médias ! »⁶. Apparaît alors la très grande difficulté de déterminer et de faire respecter les limites à la concentration des médias qui ne sont pas les seules conditions et garanties du pluralisme. La France n'y échappe pas. Les divergences

concurrence internationale, et un ensemble de PME, principalement dans la production, créatives et réactives. Il faut garantir le bon équilibre entre ces trois pôles »... ce que Le Figaro (du 11 mai 2007) résume par la formule qui sert de titre à l'entretien : « Il faut des groupes audiovisuels privés forts » !

⁴ « Si les concentrations horizontales entre éditeurs retiennent le plus l'attention, la dimension verticale et, notamment, l'intégration entre les métiers de l'édition et de la distribution prennent aujourd'hui une importance accrue dans l'économie du secteur », Lancelot, A., dir., *Les problèmes de la concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre*, 2005, p. 12 (www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf).

⁵ De l'intitulé de certains des développements du rapport de la commission d'étude des « problèmes de concentration dans le domaine des médias » (Commission Lancelot) on relèvera notamment : que « les liens entre sauvegarde du pluralisme et contrôle des concentrations ne sont pas directs » ; qu'une « structure de marché fortement déconcentrée ne garantit pas nécessairement le pluralisme des contenus » ; que « d'autres outils que les règles relatives à la propriété des entreprises de médias peuvent concourir à la sauvegarde du pluralisme » ; mais que « l'exigence démocratique commande néanmoins la mise en œuvre de mesures propres à limiter la concentration dans les médias »...

⁶ Eveno, P., « Vive la concentration des médias ! », *Le Monde*, 29 mars 2005. Décrivant la situation de l'époque, mais qui évolue très vite, l'auteur, allant à l'encontre de l'idée la plus généralement répandue, y considère notamment : que, « en France, la concentration des médias est un faux problème » ; que, « contrairement à une idée reçue, les médias français sont peu concentrés, c'est même la cause principale de leur faiblesse » ; que « les groupes français font pâle figure par rapport à leurs concurrents européens » ; que « les groupes de presse les plus importants en France sont des nains en Europe » ; que « les groupes européens et les fonds d'investissement ont trouvé une place sur le marché français parce que les groupes français étaient trop peu puissants et pas assez concentrés pour pouvoir générer des champions nationaux » ; que « les groupes étrangers ont su bâtir des groupes multimédias, associant quotidiens, magazines, radio et télévision », tandis que, « en France, en revanche, les groupes de presse sont restés centrés sur leur secteur en déclin car, faute de capitaux, ils ne pouvaient investir au dehors » ; que « la diversité n'est pas en péril à cause d'une prétendue concentration, elle est en péril parce que les journaux, notamment les quotidiens, ne sont plus rentables depuis des années, parce qu'ils n'ont pas su constituer autour d'eux des groupes multimédias d'une taille suffisante »...

d'analyses ou de positions ne sont pas uniquement l'expression de partis pris idéologiques ou d'intérêts économiques.

Exprimé de façon d'apparence plus positive que la seule référence faite aux limites à la concentration, le **pluralisme des médias** constitue **un des principes du droit français (I)**. En conséquence il en est ou devrait en être aussi **un des éléments (II)**. Les conditions et les garanties de sa mise en œuvre apparaîtront cependant beaucoup plus incertaines, tant dans la détermination des règles ou la formulation du dispositif, fort complexe sinon incompréhensible, que dans la réalité de leur application ou le contrôle de celle-ci... rendus, de ce fait, (volontairement ?) presque impossibles. Qu'en reste-t-il, alors ?

I. Le pluralisme des médias, un des principes du droit français

Si l'on y trouve une certaine cohérence, le droit français des médias met notamment en œuvre deux principes fondamentaux : de liberté de communication (A) et de pluralisme des médias (B). Le second n'est que la concrétisation du premier auquel il vise, à certains égards, à donner plus de réalité.

A.- Liberté de communication

Le principe de liberté d'expression ou de communication constitue le fondement historique du régime juridique actuel des médias, en France. Il a, aujourd'hui, une valeur constitutionnelle (1) et internationale (2).

1. Valeur constitutionnelle

La valeur constitutionnelle du principe de liberté d'expression tient à ce que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), de 1789, est considérée comme entrant dans le « bloc de constitutionnalité ».

En son article 11, ladite Déclaration énonce que « *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* ».

Cette formulation correspond à la conception libérale de l'époque de son élaboration. Enonçant le principe de liberté, elle prévoit seulement que des limites, constitutives du régime de responsabilité, puissent, en droit, être apportées aux abus de cette liberté. Elle ne se préoccupe nullement de ceux qui pourront en jouir véritablement ni des contraintes économiques qui risquent de peser sur son exercice.

C'est cette même conception que l'on retrouve dans les textes internationaux.

2. Valeur internationale

Ce même principe de liberté a été repris par les articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de 1948, et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de 1966.

C'est cette même conception de la liberté que, dans le cadre du Conseil de l'Europe, consacre la Convention (européenne) de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En son article 10, elle pose que « *toute personne a droit à la liberté d'expression* ». Le paragraphe 2 du même article 10 énonce un certain nombre de motifs de « *restrictions ou sanctions prévues par la loi* », en cas d'abus de cette liberté.

A l'origine du Marché commun, le Traité de Rome, de mars 1957, ne manifeste aucune préoccupation relative à la liberté d'expression et, plus largement, à la culture. Ce n'est qu'en décembre 2000 que, par l'article 11 de la « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », a été posé que « *toute personne a droit à la liberté d'expression* » et précisé, au paragraphe 2 du même article, prenant en compte la dimension économique de cette activité, que « *la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ». Mais toutes les tentatives d'adoption de dispositions communes en la matière ont, jusqu'ici, échoué⁷.

⁷ Le rapport de la « Commission Lancelot » note : que « *les différentes tentatives de réglementation communautaire en matière de propriété des médias ont échoué* » ; que « *les organes de la Communauté européenne ont, à diverses reprises, envisagé d'instituer des règles destinées à prévenir l'apparition d'un*

B.- Pluralisme des médias

La référence ainsi faite au pluralisme des médias est la manifestation de l'idée que la seule consécration du principe de liberté d'expression et de limites à ses abus ne peut aujourd'hui suffire. Selon un vocabulaire qui vient de l'analyse marxiste mais qui ne doit pas y être limité, il convient d'en dépasser le caractère « formel » pour lui donner une dimension plus « réelle ». Les restrictions à la liberté d'expression ne sont pas seulement politiques ou juridiques, mais aussi économiques. Si elle n'aboutit pas nécessairement ou automatiquement à cela, la concentration peut constituer une menace pour la liberté.

La valeur de principe du pluralisme des médias a été consacrée, par le Conseil constitutionnel, par référence au texte de l'article 11 DDHC, répondant, pourtant à une toute autre inspiration. Il en a d'abord été fait application à la presse écrite (1) puis aux services de communication audiovisuelle (2).

1. Presse écrite

Dans sa Décision des 10-11 octobre 1984, le Conseil constitutionnel considère que « *le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (...) est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 DDHC de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive, l'objectif à réaliser est*

prescripteur d'opinion prédominant. A l'instigation du Parlement européen, la Commission avait ainsi rédigé, le 23 décembre 1992, un 'Livre vert' destiné à évaluer la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine » (« Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Evaluation de la nécessité d'une action communautaire », COM (92)480, décembre 1992). « *Elle s'y était montrée prudente, l'harmonisation, par voie de directive ou de règlement, des restrictions nationales au régime de la propriété privée des médias n'y étant présentée que comme une option parmi d'autres, au même titre qu'une simple recommandation en matière de transparence ou que le 'statu quo' pur et simple* » (p. 20).

que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 DDHC soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y subordonner leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché »⁸.

La même formulation est reprise, par le Conseil constitutionnel, dans sa Décision du 29 juillet 1986⁹.

Seule la presse écrite est alors concernée. Les dispositions ne visent même, de façon encore beaucoup plus étroite, que les seuls « *quotidiens d'information politique et générale* ».

A l'occasion de l'examen d'autres textes de loi, ce même principe a été étendu aux sociétés de programme de radio et de télévision.

2. Communication audiovisuelle

Par sa décision du 18 septembre 1986, le Conseil constitutionnel transpose, au secteur de la communication audiovisuelle, cette même exigence de garantie du pluralisme. Il y énonce « *qu'il appartient au législateur (...) de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 DDHC, avec, d'une part, les contraintes techniques (...) et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle* » parmi lesquels il évoque « *la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* » dont il dit qu'il est « *en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* »¹⁰.

Comme il l'avait fait à propos de la presse écrite, le Conseil constitutionnel énonce : que « *le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie* » ; que la liberté de communication « *ne serait pas effective si le public (...) n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents* » ; et que, « *en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 DDHC soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché* ».

⁸ Voir in Derieux, E., *Droit de la communication. Jurisprudence. Recueil de textes*, Victoires Editions, 5^e éd., 2006, pp. 32-38.

⁹ Derieux, E., *Jurisprudence*, VE, pp. 39-41.

¹⁰ Derieux, E., *Jurisprudence*, VE, pp. 10-19.

Les mêmes formules sont reprises dans la Décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2000¹¹.

A propos de dispositions dont les auteurs de la saisine estiment qu'elles « *portent atteinte à l'article 11 DDHC de 1789 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation du pluralisme* », le Conseil constitutionnel, dans sa Décision du 1^{er} juillet 2004, après avoir une nouvelle fois rappelé que « *le pluralisme des courants de pensée et d'opinion est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* », considère que le législateur « *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* »¹².

Le Conseil constitutionnel statue encore sur cette exigence de pluralisme dans sa Décision du 27 février 2007. Se prononçant « *sur la liberté d'expression et le pluralisme des courants de pensées et d'opinions* », il rappelle la formulation de l'article 11 DDHC et réaffirme que « *le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* » et que « *le respect de son expression est une condition de la démocratie* ». Appréciant la disposition contestée, il considère que « *les mesures, prises par le législateur, tendant à généraliser la diffusion des programmes de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, auront pour effet de faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés ; qu'il s'ensuit que, loin de porter atteinte à la liberté d'expression ou du pluralisme des courants de pensées et d'opinions, les nouvelles dispositions (...) sont de nature à les favoriser* ». Introduisant une réserve d'interprétation, il précise qu'il « *appartiendra aux autorités compétentes, à l'occasion de l'autorisation de nouveaux services (...) de veiller au pluralisme des courants de pensées et d'opinions compte tenu des ressources radioélectriques alors disponibles* ».

Au nom même de la liberté de communication, le pluralisme des médias constitue ainsi un des principes et des fondements du droit français. Il convient maintenant d'évoquer les éléments qui contribuent à sa mise en jeu.

II. Le pluralisme des médias, un des éléments du droit français

¹¹ Derieux, E., *Jurisprudence*, VE, pp. 24-29.

¹² Derieux, E., *Jurisprudence*, VE, pp. 30-31.

La concrétisation sinon totale garantie du principe du pluralisme des médias est assurée par la détermination d'un dispositif anticoncentration (A) mais également par d'autres dispositions (B) qui y contribuent.

A.- Dispositif anticoncentration

Les seuils anticoncentration généraux, qu'ils soient nationaux ou européens, ne paraissent pas toujours suffisants ou parfaitement adaptés aux particularités des médias dès lors qu'il s'agit surtout, à leur égard, d'assurer le pluralisme de l'information, des idées et des opinions et de contribuer à la diversité de la culture et de la création¹³. Pour eux, sont ou devraient être déterminés des seuils de concentration (1) et mises en place des instances de contrôle (2) spécifiques.

1. Seuils de concentration

Au nom de ce qui est considéré comme une exigence de pluralisme « externe » des médias, le droit français détermine actuellement des seuils de concentration spécifiques à la presse écrite (a) et, plus précisément, à la seule presse quotidienne d'information politique et générale, d'une part, et à la communication audiovisuelle (b), mais dont certaines dispositions font également référence à ces mêmes publications imprimées, d'autre part. Les autres activités de communication et les formes de concentration verticale, par lesquelles le pluralisme peut tout autant être menacé, ne sont pourtant pas visées par ces dispositions particulières.

a) Presse écrite

¹³ « *Quelles que soient leurs interactions possibles, le droit de la concurrence et les règles destinées à assurer la sauvegarde du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion n'en ont pas moins fondamentalement deux objets distincts, le premier protégeant le consommateur et les secondes le citoyen (...)* Le droit commun des concentrations et les exigences de pluralisme et de diversité divergent » (Rapport de la « Commission Lancelot », pp. 69-70).

Le seuil de concentration spécifique applicable à la presse écrite ne concerne que la seule presse « *quotidienne imprimée d'information politique et générale* ». Les autres publications périodiques ne font, à cet égard, l'objet d'aucune disposition propre.

Dans sa formulation plus complète, sinon plus précise et plus claire, rendue nécessaire par la Décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1986, l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1986 pose qu'« *est interdite, à peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler directement ou indirectement ou d'éditer en location gérance des publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale dont le total de la diffusion excède 30% de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de même nature* »¹⁴.

Il y est précisé que : « *Le contrôle mentionné à l'alinéa précédent s'apprécie au regard des critères figurant à l'article L. 233-3 du Code de commerce*¹⁵ ou s'entend de toute situation dans laquelle une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales aurait placé une publication sous son autorité ou sa dépendance ».

Même pour les seules publications (quotidiennes d'information politique et générale) concernées, les dispositions spécifiques en vigueur s'avèrent insuffisantes. Elles doivent être complétées par l'application des règles générales et communes. Dans un arrêt du 31 janvier 2007, le Conseil d'Etat reproche au ministre de l'économie de ne pas l'avoir fait et d'avoir

¹⁴ Voir in Derieux, E., *Droit de la communication. Lois et règlements. Recueil de textes*, Victoires Editions, 6^e éd., 2005, pp. 20-21.

¹⁵ Aux termes de cet article, « *I. - Une société est considérée (...) comme en contrôlant une autre :*

1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;

2° lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

3° lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;

4° lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société.

II. - Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.

III. - Pour l'application des mêmes sections du présent chapitre, deux ou plusieurs personnes agissant de concert sont considérées comme en contrôlant conjointement une autre lorsqu'elles déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale ».

ainsi autorisé une opération de concentration. C'est ce à quoi, en annulant la décision contestée, il l'invite à procéder¹⁶.

b) Communication audiovisuelle

Pour ce qui est de la communication audiovisuelle, le dispositif anticoncentration, tel que défini par la loi du 30 septembre 1986¹⁷ (maintes fois modifiée), est beaucoup plus complexe... ce qui n'assure pas qu'il soit mieux respecté ! Y sont déterminées des limites générales applicables à l'ensemble des services et d'autres particulières à chaque type de services privés. Fortement privilégié à cet égard, le secteur public de la radio et de la télévision n'est pas touché par ces dispositions !

. Limites générales

applicables à l'ensemble des services

¹⁶ « Considérant que l'article 11 de la loi du 1er août 1986 modifiée portant réforme du régime juridique de la presse interdit les acquisitions ou prises de contrôle de publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale ayant pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de contrôler directement ou indirectement des publications de cette nature dont la diffusion cumulée excéderait 30% de la diffusion totale sur le territoire national ; que ces dispositions ont pour objet de garantir le pluralisme des courants de pensée et d'opinion, qui est l'une des composantes de la liberté de la presse ; qu'elles s'appliquent indépendamment de celles édictées ultérieurement par l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 puis reprises à l'article L. 410-1 du Code de commerce, qui définissent, afin de préserver les intérêts économiques des consommateurs en prévenant les atteintes à la concurrence, un régime de contrôle des concentrations dont elles précisent qu'il concerne 'toutes les activités de production, de distribution et de services' ; qu'ainsi l'opération notifiée entraine dans le champ d'application de l'article L. 430-4 précité de Code de commerce (...) Considérant que, du fait de cette erreur, le ministre s'est borné, dans l'analyse des effets anti-concurrentiels de l'opération qui lui avait été notifiée, à étudier les conséquences du rapprochement entre la SA 'Le Journal L'Est républicain' et les titres contrôlés par la SA 'Delaroche' ; qu'il a, en revanche, omis d'examiner, d'une part, si l'opération projetée créait entre ces derniers et les journaux contrôlés par la 'BFCM' par le biais de la Société 'SFEJIC' des liens de nature à porter atteinte à la concurrence et, d'autre part, si elle pouvait être à l'origine de la création ou de l'aggravation d'un risque de coordination tacite entre la SA 'Le Journal L'Est républicain' et la 'BFCM' dans les départements où elles sont en concurrence ; qu'il a ainsi commis une erreur de droit ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le 'Groupe Hersant Media' est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ». En conséquence, « la décision du 17 mai 2006 par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a autorisé l'acquisition, par la Société 'EBRA', de la SA 'Delaroche' est annulée » (CE, 31 janvier 2007, Sté France Antilles).

¹⁷ Derieux, E., *Lois et règlements*, VE, pp. 55-84.

Les limites anticoncentration générales, applicables à l'ensemble des services de communication audiovisuelle (mais qui prennent aussi en compte la presse quotidienne d'information politique et générale), sont définies par les articles 41-1 et 41-1-1 de la loi de septembre 1986, pour ce qui est du cadre national, et 41-2 et 41-2-1, au plan régional et local. Est ici défini le régime qui est désormais qualifié des « deux situations sur trois ».

S'agissant du cadre national, les articles 41-1, pour la diffusion en mode analogique, et 41-1-1, pour ce qui est du mode numérique, posent que : *« afin de prévenir les atteintes au pluralisme (...) aucune autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre (...) ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :*

1° être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre (...) permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;

2° être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants ;

(...) 4° éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20% de la diffusion, sur le territoire national » des publications de cette nature.

Pour ce qui est du plan régional et local, les articles 41-2 et 41-2-1 disposent que : *« afin de prévenir les atteintes au pluralisme (...) aucune autorisation relative à un service, autre que national, de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre (...) ne peut être délivrée pour une zone géographique déterminée à une personne qui se trouverait de ce fait dans plus de deux des situations suivantes :*

1° être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;

2° être titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10% des audiences potentielles cumulées, dans la même zone, de l'ensemble des services, publics ou autorisés » (privés) *« de même nature » ;*

(...) 4° éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone ».

A ce dispositif déjà complexe s'ajoutent des dispositions anticoncentration propres à chaque type de services.

. Limites particulières
applicables à chaque type de services

Ces limites à la concentration particulières à chaque type de services de communication audiovisuelle privés concernent : la radio hertzienne terrestre, la télévision hertzienne terrestre et la télévision par satellite.

Pour ce qui est de la radio par voie hertzienne, l'alinéa 1^{er} de l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986 pose qu'« *une même personne physique ou morale ne peut, sur le fondement d'autorisations relatives à l'usage de fréquences dont elle est titulaire pour la diffusion d'un ou de plusieurs services de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique, ou par le moyen de programmes qu'elle fournit à d'autres titulaires d'autorisation (...) disposer en droit ou en fait de plusieurs réseaux que dans la mesure où la somme des populations recensées dans les zones desservies par ces différents réseaux n'excède pas 150 millions d'habitants* ». Compte tenu de la population de la France (65 millions d'habitants) cela permet de détenir deux réseaux couvrant la totalité du territoire nationale et de contrôler quelques stations locales ou de leur fournir des éléments de programmes.

S'agissant de télévision par voie hertzienne terrestre de dimension nationale, une distinction est faite entre la diffusion en mode analogique ou numérique.

Pour les services en mode analogique, l'article 41, al. 2, dispose que « *nul ne peut être titulaire de deux autorisations* » (et plus, bien sûr !) « *relatives chacune à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, ni* », sauf dans les départements et territoires d'outre-mer, « *être simultanément titulaire d'une autorisation relative à un service national (...) et à un service de même nature autre que national* ». Est considéré comme « *titulaire* » de l'autorisation : celui qui détient la principale part du capital et/ou qui est l'exploitant ou « *opérateur* » principal du service.

A l'égard de la télévision hertzienne terrestre en mode numérique, il est désormais précisé qu'« *une même personne peut être titulaire, directement ou indirectement, d'un nombre maximal de sept autorisations relatives chacune à un service ou programme national de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique lorsque ces services ou programmes sont édités par des sociétés distinctes* ».

Dans la perspective de l'abandon de la télévision en mode analogique, par le passage au tout numérique, un nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986, introduit par la loi du 9 mars 2005¹⁸, prévoit que, « à l'extinction complète de la diffusion par voie hertzienne en mode analogique d'un service national de télévision », le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) accordera à l'exploitant une autorisation pour un service supplémentaire de « télévision à vocation nationale, à condition que ce service ne soit lancé qu'à compter du 30 novembre 2011 » (date fixée pour l'« extinction de la diffusion terrestre analogique »... et à condition qu'aucune modification ne soit apportée à ce régime d'ici là !).

Parmi d'autres éléments du dispositif anticoncentration, pour ce qui est des services de télévision par voie hertzienne de dimension nationale et afin d'assurer, tout à la fois, leur indépendance et le pluralisme, l'article 39 de la loi de septembre 1986 pose que : « lorsqu'une personne (...) détient, directement ou indirectement, plus de 15% du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 15% du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation ». Si elle détient « plus de 5% du capital ou des droits de vote de deux sociétés (...) elle ne peut détenir plus de 5% du capital ou des droits de vote d'une autre société ».

Pour ce qui est des télévisions hertziennes régionales ou locales, en mode analogique ou numérique, les alinéas 5 et 6 de l'article 41 de la loi de 1986 énoncent qu'« une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations (...) ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature (...) si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de douze millions d'habitants la population recensée des zones desservies ».

De façon à garantir le pluralisme, le même article 41 ajoute encore qu'« une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en tout ou en partie dans la même zone en mode analogique ». La multiplication des canaux de diffusion découlant de l'usage du système numérique rend ou rendra sans doute, tout à la fois, un régime d'autorisation et le dispositif anticoncentration moins nécessaires.

¹⁸ Voir notamment : Derieux, E., « Modifications du statut de la communication audiovisuelle. Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur », *Comm. comm. élect.*, LexisNexis, avril 2007, pp. 10-14.

A l'égard de la télévision par satellite, l'article 41 de la loi de 1986 interdit à une personne de détenir « *plus de deux autorisations* ». Quant à l'article 49, il précise que : « *lorsqu'une personne (...) détient, directement ou indirectement, plus du tiers du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé exclusivement* » par « *satellite, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus du tiers du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation* » ; si elle « *détient, directement ou indirectement, plus de 5% du capital ou des droits de vote de deux sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service* » de même nature, « *elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 5% du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation* ».

Un tel dispositif, particulièrement complexe, rend le contrôle de son application assez incertain. Encore faudrait-il qu'existent des instances de contrôle et qu'elles soient outillées pour cela et dotées d'un véritable pouvoir de sanction.

2. Instances de contrôle

La loi du 23 octobre 1984 avait prévu, à l'égard de la presse écrite (a), l'instauration d'une telle institution de contrôle du respect du dispositif anticoncentration. Plus rien de spécifique n'existe aujourd'hui. Pour ce qui est de la communication audiovisuelle (b), les compétences en la matière sont, de façon assez confuse, partagées entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Conseil de la concurrence, l'autorité politique¹⁹ et l'institution judiciaire. Cette multiplication des instances ne contribue pas forcément à renforcer les contrôles !

¹⁹ Le rapport de la « Commission Lancelot » relève que « *la régulation des structures de l'économie par le contrôle des concentrations est (...) restée du ressort de l'autorité politique. Le Conseil de la concurrence n'a, en la matière, qu'un rôle consultatif ; encore, sa saisine par le ministre est-elle purement facultative* » (p. 33).

Plus loin, il y est fait état de ce que « *plusieurs exemples, en presse magazine ou en télévision, montrent qu'il arrive encore couramment au ministre d'autoriser des concentrations sans engagement* ». A cet égard, sont citées : « la lettre du 31 décembre 1992 relative à l'acquisition de la société 'Groupe Express-Expansion', alors filiale de 'Vivendi Publishing', par la société 'Socpresse' (BOCCRF n° 1/04, 13 février 2004), la lettre du 20 juin 2003 relative à l'acquisition, par le 'Groupe Express-Expansion' ('Socpresse'), du contrôle conjoint sur la société anonyme 'Coté Sud Investissement' avec la société 'Roularta Media Group' (BOCCRF n° 8/04, 30 septembre 2004) ou encore lettre du 26 avril 2004 relative à l'acquisition par la société Métropole Télévision, par l'intermédiaire de la société 'M6 Thématique', de la société anonyme 'Paris Première' (BOCCRF n° 1/05, 21 janvier 2005) ». Dans d'autres cas, cependant, le ministre « *a, s'agissant de l'acquisition, par les sociétés 'TF1' et 'AB', de 40% chacune du capital de la société 'Télé Monte Carlo' (TMC) (...) subordonné son accord à deux séries de conditions destinées à éviter le renforcement de la position dominante de 'TF1' sur le marché de la publicité télévisée* » (Lettre du 27 octobre 2004, BOCCRF n° 1/05, 21 janvier 2005). « *De même, la fusion entre 'France Antilles' et la 'Comareg' n'avait pu se faire qu'au bénéfice des engagements pris par les parties* » (Lettre du 29 avril 2003, BOCCRF n° 15/03, 5 décembre 2003).

a) Presse écrite

La loi du 23 octobre 1984 « visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises » avait mis en place une « Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse ». Mais, avant la promulgation de la loi, ladite Commission fut amputée d'une partie de ses pouvoirs, par décision du Conseil constitutionnel.

La loi votée avait prévu que, en cas de dépassement des seuils anticoncentration et de refus de se mettre en conformité avec les textes, suite au constat qu'elle en ferait, la Commission saisirait l'autorité judiciaire et que cela entraînerait, « *pour la ou les publications quotidiennes d'information politique et générale dont la possession ou la prise de contrôle a pour effet le dépassement des plafonds (...) et jusqu'au rétablissement des conditions du pluralisme, la privation* » de certaines des aides de l'Etat à la presse (s'agissant des taux de TVA et des tarifs postaux). Saisi de ces dispositions, le Conseil constitutionnel, dans sa Décision des 10 et 11 octobre 1984, a considéré qu'elles produisent « *des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable ; qu'elles sont, de ce fait, contraires à l'article 11 DDHC de 1789 ; qu'à supposer même qu'elles aient pour objet de réprimer des 'abus' au sens dudit article 11, cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative* »²⁰. Il les a, en conséquence, déclarées non-conformes à la Constitution.

La loi du 1^{er} août 1986, qui a abrogé la loi précédente, n'a mis en place aucune institution de contrôle de ce type. Son article 12 détermine les peines encourues par ceux qui enfreindraient les dispositions spécifiques en vigueur.

Le dépassement des seuils généraux à la concentration entraînerait, comme il est prévu en droit commun, l'intervention de l'autorité politique et du Conseil de la concurrence.

b) Communication audiovisuelle

Dans le secteur de la communication audiovisuelle, les modalités de contrôle du respect du dispositif anticoncentration apparaissent plus complexes sinon plus efficaces.

Appelé à délivrer les autorisations d'exploitation des services privés de radio et de télévision, le CSA doit, en fonction des informations qui lui sont fournies dans les dossiers de candidature, s'assurer que les règles en cause ne s'en trouveraient pas enfreintes. Si elles lui

²⁰ Derieux, E., *Jurisprudence*, VE, pp. 32-39.

paraissaient l'être, il ne pourrait ou ne devrait pas accorder, au candidat se trouvant dans cette situation, l'autorisation sollicitée. Par ailleurs, l'article 17 de la loi du 30 septembre 1986 pose que « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel adresse des recommandations au Gouvernement pour le développement de la concurrence dans les activités de radio et de télévision. Il est habilité à saisir les autorités administratives ou judiciaires compétentes pour connaître des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations économiques. Ces mêmes autorités peuvent le saisir pour avis* ».

L'article 41-4 de la loi de septembre 1986 prévoit l'intervention du Conseil de la concurrence, sur saisine du ministre chargé de l'économie, en application des règles du droit commun, à l'égard de « concentrations ou de projets de concentration concernant, directement ou non, un éditeur ou un distributeur de services de radio et de télévision ». Le même article pose que le Conseil de la concurrence en informe le CSA et recueille son avis.

L'article 77 de la même loi détermine enfin les peines encourues, prononcées par l'autorité judiciaire, en cas de non respect de certains des éléments spécifiques du dispositif anticoncentration.

Du fait de sa très grande complexité, ce concours ou partage de compétences ne contribue pas nécessairement à assurer le plein respect des dispositions en vigueur.

B.- Autres dispositions

D'autres dispositions du droit français visent, de façon complémentaire et d'apparence plus positive, à assurer le pluralisme des médias. Certaines se retrouvent dans le statut des entreprises (1). D'autres relèvent des mécanismes d'aides de l'Etat (2).

1. Statut des entreprises

Au-delà des seuils anticoncentration, un certain nombre d'autres dispositions constitutives du statut des entreprises de presse (a), des agences (b), des messageries (c) ou des services de communication audiovisuelle (d), contribuent également au pluralisme des médias, de l'information et des programmes.

a) Entreprises de presse

Le statut des entreprises de presse²¹, éditrices de publications périodiques, répond à trois principes essentiels, étroitement mêlés : transparence, indépendance et pluralisme.

Par le dispositif anticoncentration précédemment évoqué, il ne s'agit pas seulement d'assurer le pluralisme externe ou la diversité des entreprises, qui ne peut constituer un objectif en lui-même, mais aussi sinon surtout le pluralisme des informations, des idées et des opinions.

Les obligations relatives à la transparence (interdiction du prête-nom, caractère nominatif des actions, mention du nom du propriétaire ou des trois principaux associés...) doivent permettre l'identification des propriétaires et de ceux qui ont la responsabilité de la rédaction. Pour ce qui est des premiers, tout au moins, cependant, le seul fait qu'il puisse s'agir de sociétés permet de contourner facilement l'obligation.

Les dispositions relatives à l'indépendance contribuent davantage à garantir celle des entreprises éditrices à l'égard des intérêts financiers, français ou étrangers, que celle de la rédaction et du contenu de la publication vis à vis de ces mêmes intérêts.

Au-delà des dispositions légales, de portée limitée, le statut particulier de l'entreprise éditrice, la place éventuellement reconnue à une société de rédacteurs, une charte de déontologie... pourraient, de façon plus efficace, contribuer au respect de ces différents objectifs.

b) Agences de presse

Dans des conditions qui sont loin d'être cohérentes, l'ordonnance du 2 novembre 1945²², « portant réglementation provisoire » (mais toujours en vigueur !) « des agences de presse »²³, qui en détermine le statut général, reprend certaines dispositions du statut des entreprises de presse ou renvoie à celui-ci, pour ce qui est, tout au moins, des exigences de transparence et d'indépendance. Rien n'y est cependant prévu pour ce qui est de règles anticoncentration.

²¹ Voir notamment : Derieux, E., « Entreprises de presse », *Droit de la communication*, LGDJ, 4^e éd., 2003, pp. 41-59.

²² Derieux, E., *Lois et règlements*, VE, p. 43.

²³ Baudelot, Ph., *Les agences de presse en France*, La Documentation française, 1997 ; Derieux, A., « Agences de presse », *Droit de la communication*, LGDJ, 4^e éd., 2006, pp. 89-105 ; Mathien, M. et Conso, C., *Les agences de presse internationales*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1998, 127 p. ; Ostrovsky, M., « Le statut général des agences de presse », *J. Cl. Communication*, fasc. 4020 et; Pigeat, H., *Les agences de presse. Institutions du passé ou médias d'avenir ?*, La documentation française, 1997, 130 p.

Tel que défini par la loi du 10 janvier 1957²⁴, le statut particulier de l'Agence France presse²⁵ (AFP) vise, par l'existence même de cette agence et par les obligations particulières qui lui sont imposées, à garantir le pluralisme de l'information. Mission lui est en effet confiée : « *de rechercher, tant en France (...) qu'à l'étranger, les éléments d'une information complète et objective* » (art. 1^{er}). Elle « *ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information* » et elle ne doit pas « *passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique* ». Elle doit fournir « *une information exacte, impartiale et digne de confiance* » (art. 2). Pour satisfaire à ces obligations, l'AFP bénéficie d'un très large financement public... qui, en certaines circonstances, pourrait paraître menacer son indépendance.

c) Messageries de presse

Le statut des messageries de presse²⁶, tel que défini par la loi du 2 avril 1947 « relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques »²⁷, vise également à contribuer au pluralisme de l'information.

Théoriquement constituées sous forme de sociétés coopératives, les messageries de presse doivent admettre en leur sein toute entreprise éditrice qui fait appel à ses services. Elles doivent assurer la distribution des publications dans les mêmes conditions. La forme coopérative, rendant inutile la recherche de profits qui devraient être répartis entre les associés, est destinée à en réduire le coût... Une concurrence limitée ne garantit cependant pas l'obtention de ce résultat. Et surtout, s'agissant des Nouvelles messageries de la presse

²⁴ Derieux, E., *Lois et règlements*, VE, pp. 44-46.

²⁵ Lescuyer, G., « L'Agence France Presse, amorce d'une nouvelle catégorie juridique ? », *Sirey*, 1962, chron., pp. 7-13 ; Ostrovsky, M., « Le statut de l'Agence France Presse », *J. Cl. Communication*, fasc. 4030 ; Waline, J., « L'Agence France Presse », *RDP*, 1964, pp. 612-649.

²⁶ Cadou, E., *La distribution de la presse. Étude des contrats conclus dans le cadre de la loi du 2 avril 1947*, LGDJ, 1998, 434 p. ; Cadou, E., « Régime de distribution de la presse », *J. Cl. Communication*, fasc. 4040 ; Derieux, E., « Distribution de la presse. Régime des messageries de presse », *Droit de la communication*, LGDJ, 4^e éd., 2003, pp. 106-116 ; Derieux, E., « Le statut de la distribution de la presse : le régime des messageries », in Feyel, G., dir., *La distribution et la diffusion de la presse, du XVIIIe siècle au IIIe millénaire*, Éditions Panthéon-Assas, 2002, pp. 381-390 ; Feyel, G., dir., *La distribution et la diffusion de la presse du XVIIIe siècle au IIIe millénaire*, Éditions Panthéon-Assas (LGDJ Diffuseur), 2002, 451 p. ; Gouteyron, A., *La distribution de la presse entre rationalité et solidarité*, coll. « Les rapports du Sénat », 1994-1995, n° 152 ; Hassan, J.-C., *La distribution de la presse en France : la voie étroite d'une réforme nécessaire*, Rapport au ministre de la culture, janvier 2000 ; Muller, M., *Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer sa survie*, Conseil économique et social, 2005, 262 p. (www.ces.fr/rapport/doclon/05071313.pdf) ; Pasteur, L., « Faut-il abroger la loi Bichet du 2 avril 1947 ? », *Legipresse*, avril 2007, n° 240.I.37-38.

²⁷ Derieux, E., *Lois et règlements*, VE, pp. 47-49.

parisienne (NMPP), l'article 4 de la loi ouvrant aux coopératives de messagerie la possibilité de « *confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales* », c'est la totalité de ces opérations qui leur a été confiée... vidant sans doute ainsi le principe coopératif d'une grande part de sa portée.

d) Communication audiovisuelle

Au-delà des exigences de pluralisme externe, par la détermination de seuils anticoncentration, qui ne concernent que les sociétés de programme du secteur privé de la radio et de la télévision, la loi du 30 septembre 1986 et ses textes d'application imposent aux entreprises publiques et privées de radio et de télévision un certain nombre d'obligations de pluralisme interne, pour ce qui est de la nature et de la composition de leurs programmes.

Parmi les missions, pas toujours très explicites, confiées au CSA, par l'article 3-1, il est posé : qu'il « *garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle* » ; qu'il « *assure l'égalité de traitement* » ; qu'il « *garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la radio et de la télévision* » ; qu'il « *veille à favoriser la libre concurrence (...) à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelles* » ; qu'il « *contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle* » ; qu'il « *veille, notamment, auprès des éditeurs de services de radio et de télévision, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française* ».

L'article 13 dispose que « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale* ».

L'article 27 de la loi de septembre 1986 fait référence aux « *missions d'intérêt général des organismes du secteur public et des différentes catégories de services de communication audiovisuelle* » privés et, à ce titre, aux obligations relatives : aux « *quotas* » d'œuvres européennes et d'expression originale française ; à la contribution à la production d'œuvres

cinématographiques et audiovisuelles ; aux conditions de diffusion des films cinématographiques à la télévision.

L'article suivant, subordonnant l'octroi, par le CSA, d'une autorisation d'exploitation des services privés de radio et de télévision, à la signature d'une convention, fait notamment mention du « *pluralisme de l'information et des programmes* ».

Pour ce qui est spécifiquement des services de radio, l'article 29, mêlant préoccupations de pluralisme externe et interne, pose que le CSA « *accorde les autorisations en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence* ». Il ajoute qu'il tien compte, « *pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public* ».

S'agissant des sociétés du secteur public de la radio et de la télévision, il est posé, par l'article 43-11 de la loi de septembre 1986, au titre de leurs missions de service public : qu'elles « *poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public* » ; qu'elles « *offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme* » ; qu'elles « *présentent une offre diversifiée de programmes (...) dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport* » ; qu'elles « *favorisent le débat démocratique* » ; qu'elles « *mettent en oeuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle et de la lutte contre les discriminations et proposent une programmation reflétant la diversité de la société française* » ; qu'elles « *concourent au développement et à la diffusion de la création intellectuelle et artistique et des connaissances civiques, économiques, sociales, scientifiques et techniques ainsi qu'à l'éducation à l'audiovisuel et aux médias* » ; qu'elles « *assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement* ».

Sans que de pareilles obligations soient imposées à l'ensemble des médias, nombre d'entre eux bénéficient d'un financement public, sous forme d'aides de l'Etat pour ce qui est des entreprises du secteur privé.

2. Aides de l'Etat

Officiellement au moins, au nom des garanties du pluralisme, l'Etat accorde, par de multiples moyens, son soutien aux entreprises éditrices de presse²⁸, aux agences de presse, aux radios associatives, à la production cinématographique et audiovisuelle... Ces aides prennent la forme de subventions, d'exonérations ou de réductions d'impôts, de tarifs préférentiels... Les conditions de leur attribution²⁹ ne sont pourtant pas toujours très sélectives et restrictives. Elles n'apparaissent pas toujours justifiées par des objectifs de pluralisme ou d'intérêt général. Lorsqu'elles profitent à ceux qui dégagent déjà, par eux-mêmes, les plus importants bénéfices, ne contribuent-elles pas à accentuer certains phénomènes de concentration, tant horizontale que verticale ?

Si l'on considère les aides ou incitations à l'investissement dans les entreprises de presse éditrices de publications périodiques (journaux quotidiens et toute « *publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale* »), l'article 39 bis A du Code général des impôts (CGI) pose que sont admises en déduction de l'impôt sur les sociétés les sommes devant servir à des « *acquisitions de matériels, mobiliers, terrains, constructions, dans la mesure où ces éléments sont strictement nécessaires à l'exploitation du journal ou de la publication, et prises de participation dans des entreprises de presse qui ont pour activité principale l'édition d'un journal ou d'une publication* » mensuelle (répondant aux critères précédemment mentionnés) « *ou dans des entreprises dont l'activité principale est d'assurer pour ces entreprises de presse des prestations de services dans les domaines de l'information, de l'approvisionnement en papier, de l'impression ou de la distribution* ». Par nature ou par définition, cette aide ne profite

²⁸ Derieux, E., *Lois et règlements*, VE, pp. 22-42.

²⁹ Ader, B., « Les conditions d'obtention et conservation d'une inscription à la Commission paritaire des publications et agences de presse », *Legipresse*, janvier-février 1996, n° 128.II.1-8 ; de Bellescize, D., « L'intérêt général, condition d'obtention d'un numéro d'inscription à la Commission paritaire. Bilan de la jurisprudence du Conseil d'État : 1945-1997 », *Legipresse*, avril 1998, n° 150.II.25-33 ; Derieux, E., « Aide de l'État à la presse », *Droit de la communication*, LGDJ, 4^e éd., 2003, pp. 60-86 ; Duflos, G., « Projets de modification du régime économique de la presse : révolution ou aménagements ? », *Legipresse*, octobre 2006, n° 235.I.147148 ; Lorient, P., *Jusqu'où aider la presse ?*, Les Rapports du Sénat, 2003-2004, n° 406, 133p. ; Marcou, G., « L'information du citoyen et les aides publiques à la presse », *RDP*, 1978, pp. 1273 s. ; Muller, M., *Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer sa survie*, Conseil économique et social, 2005, 262 p. (www.ces.fr/rapport/docton/05071313.pdf) ; Périer-Daville, D., « L'indéfendable système des aides de l'État à la presse », *Esprit*, juin 1979, pp. 76-86 ; Santini, A., *L'aide de l'État à la presse*, PUF, 1966, 96 p. ; Santini, A., *L'État et la presse*, Litec, 1990, 187 p. ; Todorov, P., *La presse française à l'heure de l'Europe*, la Documentation Française, 1998.

qu'aux entreprises qui réalisent des bénéfices. Ne favorise-t-on pas ainsi les entreprises éditrices de presse les plus riches ? Est-ce la meilleure façon de contribuer au pluralisme ?

Pour inciter à des investissements extérieurs dans des entreprises de presse (comme cela existait déjà dans le secteur de la production cinématographique et audiovisuelle), la loi de finances pour 2007³⁰ a introduit un nouvel article 220 *undecies* CGI, aux termes duquel : « *les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25% du montant des sommes versées au titre des souscriptions (...) au capital de sociétés (...) exploitant soit un journal quotidien soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale* ». Suffit-il qu'il soit posé qu'il « *ne doit exister aucun lien de dépendance (...) entre l'entreprise souscriptrice et l'entreprise bénéficiaire de la souscription* » ?

Pour certaines autres modalités (taux de TVA, tarifs postaux) de l'aide de l'Etat à la presse, les conditions d'admission, posées par l'article 72 de l'annexe III CGI et contrôlées par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), n'apparaissent pas très sélectives et ne sont pas nécessairement de nature à satisfaire le pluralisme. Certes, il est prévu que ces publications doivent « *avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public* » (ce dernier élément, au moins, offre de grandes possibilités !), mais, parmi les principaux critères d'admission, il est posé qu'elles doivent « *avoir au plus les deux tiers de leur surface consacrés à la publicité, aux annonces judiciaires et légales et aux annonces classées sans que ces dernières excèdent la moitié de la surface totale* » (ce qui n'est pas très contraignant et restrictif !) ...

**

Les exigences de pluralisme, dans le secteur des médias, visent à aller au-delà de la seule affirmation, qui risquerait de n'être que « formelle », de la liberté d'expression et à donner à celle-ci un caractère un peu plus « réel ». Elles constituent une des manifestations de l'attention portée à l'« intérêt public »³¹ ou au « droit du public à l'information ». Elles ne

³⁰ Derieux, E., « Aides de l'Etat à la presse : nouvelles dispositions », *Legipresse*, janvier 2007, n° 238.IV.1-5.

³¹ Derieux, E. et Trudel, P., dir., *L'intérêt public. Principe du droit de la communication français et québécois*, Paris, Victoires Editions, 1996, 192 p.

peuvent cependant être satisfaites par la seule détermination, de manière négative, de limites à la concentration, surtout si ne sont pris en compte que les seuls phénomènes de concentration de nature « horizontale » et en considérant chacun des médias ou chacune des techniques de communication séparément. Certaines des modalités d'aides de l'Etat, officiellement destinées à conforter le pluralisme, ne risquent-elles pas de provoquer l'effet inverse et d'accélérer ou d'accentuer les phénomènes de concentration ? En complément, au moins, des exigences de pluralisme « externe » (ou des médias), ne se souciant que de la diversité des entreprises, sans doute nécessaire mais non suffisante, et probablement de manière plus fondamentale, le pluralisme « interne » (ou dans les médias), des contenus et des programmes doit être recherché. A défaut de rendre le dispositif en vigueur inutile, l'évolution des techniques conduit au moins à le reconsidérer et à envisager certaines adaptations³². Tout constat et, plus encore, toute proposition de réforme s'avèrent fort délicats³³ ! Conclura-t-on de tout cela que, en raison de sa complexité qui est bien loin d'en assurer l'efficacité, le droit français ne peut, à cet égard, être tenu pour modèle ?

Emmanuel DERIEUX

Professeur à l'Université
Panthéon-Assas (Paris 2)

Références bibliographiques : Balle, F., *Médias & sociétés*, Montchrestien, 12^e éd., 2005, 717 p. ; Derieux, E., *Droit de la communication*, LGDJ, 4^e éd., 2003, 731 p. ; Derieux, E., *Droit des médias*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3^e éd., 2005, 182 p. ; Derieux, E., « Pluralisme de l'information », *Legipresse*, novembre 1991, n° 86.II.83-96 ; Derieux, E., « Intérêt public et statut des entreprises de presse en France », in Derieux, E. et Trudel P., dir., *L'intérêt public, principe du droit de la communication*, Victoires Éditions, 1996, pp. 59-70 ; Derieux, E., « Liberté, économie et droit de la presse. Dépendance économique et liberté de la presse. Inventaire des éléments de réglementation », *Legipresse*, juin 1997, n° 142.II.75-78 ; Derieux, E., « Le dispositif anticoncentration dans la presse quotidienne. La pieuvre papivore et le tigre de papier », *Legipresse*, mai 2000, n° 171.II.58-61 ; Eveno, P., « Vive la concentration des médias ! », *Le Monde*, 29 mars 2005 ; Gabszewicz, J. et Sonnac, N., *L'industrie des médias*, La Découverte, 2006, 121 p. ; Granchet, A. et Derieux, E., « Libéralisme économique et liberté d'expression : un débat pour l'avenir », in Kiyindou, A. et Mathien, M., dir., *Evolution de*

³² « L'objectif à rechercher est moins de rendre, globalement, le dispositif plus ou moins contraignant que d'en corriger certaines incohérences et de lui donner des fondements plus lisibles et plus robustes face aux évolutions technologiques » (Rapport de la « Commission Lancelot », p. 67).

³³ « Sans doute convient-il (...) de ne pas limiter trop radicalement les opérations de concentration impliquant plusieurs types de médias, leur réalisation pouvant constituer une condition de viabilité ou de développement économiques du fait des synergies rédactionnelles ou publicitaires. Mais il apparaît nécessaire d'empêcher, par des règles proportionnées aux enjeux, les opérations les plus choquantes en termes de pluralisme tout en laissant la voie ouverte à celles qui ne portent atteinte à aucun objectif de valeur constitutionnelle » (Rapport de la « Commission Lancelot », p. 84).

l'économie libérale et liberté d'expression, Bruylant, 2007, pp. 79-106 ; Kiyindou, A. et Mathien, M., dir., *Evolution de l'économie libérale et liberté d'expression*, Bruylant, 2007, 404 p. ; Lancelot, A., dir., *Les problèmes de la concentration dans le domaine des médias. Rapport au Premier ministre*, 2005, 117 p. (www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf) ; Le Floch, N. et Sonnac, N., *Economie de la presse*, Editions La Découverte, 2005 ; Mathien, M., *Economie générale des médias*, Ellipse, 2003, 240 p ; Muller, M., *Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer sa survie*, Conseil économique et social, 2005, 262 p. (www.ces.fr/rapport/docton/05071313.pdf) ; Revel-Ménard de, E., *Le groupe de presse et la liberté d'information*, thèse, Aix-en-Provence, 2001 ; Schwoebel, J., *La presse, le pouvoir et l'argent*, Seuil, 1968 ; Toussaint-Desmoulins, N., *L'économie des médias*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 6^e éd., 2006, 128 p. ; *Rapport sur les problèmes posés par les sociétés de rédacteurs* (Rapport Lindon), Paris, 1970, La Documentation Française, 94 p. ; Direction du développement des médias, *Etude comparative des règles en matière de propriété des médias et du degré de concentration des médias dans quatre Etats membres de l'Union européenne et aux Etats-Unis*, juillet 2005 (www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/etude-concen0705.pdf) ; *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias* (Rapport de la Commission Lancelot, décembre 2005, 115 p, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000035/0000.pdf>).