

...la proposition de loi visant à

RENFORCER L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS ET MIEUX PROTÉGER LES JOURNALISTES

Des médias libres et indépendants constituent un pilier de notre démocratie. Ils créent les conditions d'un débat éclairé, avec des informations vérifiées de manière professionnelle qui permettent aux citoyens de s'approprier les sujets et d'exercer leur propre réflexion.

Or la confiance dans les médias apparaît désormais **fragilisée**. La place prise par les grandes plateformes numériques, l'assèchement des sources de revenus, la montée en puissance des fausses informations et des influences étrangères ont en effet contribué à créer une atmosphère de défiance et à polariser les opinions publiques.

La présente proposition de loi, déposée par Sylvie Robert, également rapporteure, et plusieurs de ses collègues, cherche à tirer les enseignements des travaux les plus récents menés sur les médias, au Parlement et dans différentes instances. **Ambitieuses**, ses dispositions ont ainsi pour objet de s'attaquer **aux racines de la crise démocratique que nous traversons**.

1. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Les quatre premiers articles de la proposition de loi visent à renforcer l'indépendance des médias.

A. UN RÔLE RÉNOVÉ POUR LE RÉGULATEUR



La régulation du secteur audiovisuel est assurée par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Elle est chargée de faire respecter les dispositions de la loi du 30 septembre 1986.

1. Assurer le respect de l'obligation de pluralisme par les médias audiovisuels

L'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 confie à l'Arcom le contrôle du respect par les antennes des éditeurs de services de télévision et de radio du pluralisme de l'expression politique. L'Autorité utilise comme indicateur le temps d'antenne des personnalités politiques, qui doit être « *équitable au regard des éléments de leur représentativité* ».

Cette interprétation « arithmétique » a prévalu jusqu'à la décision du Conseil d'État du 13 février 2024, dans une affaire opposant l'association Reporters sans frontières (RSF) à la chaîne CNews. La Haute juridiction a alors indiqué que le régulateur devait exercer son contrôle de manière **plus large et structurelle**, en tenant compte de **l'ensemble des éléments** qui constituent le temps d'antenne. L'Arcom a alors adopté une délibération le 17 juillet 2024, dont l'article 1^{er} précise qu'elle « *prend en compte dans cette appréciation les interventions de l'ensemble des participants aux programmes diffusés* ».

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi vise à donner une valeur législative à cette décision du Conseil d'État.

2. Donner à l'Arcom les moyens juridiques d'exercer plus efficacement les procédures de sanction



En application de la loi du 30 septembre 1986, l'Arcom contrôle le respect par les éditeurs de leurs obligations. Elle met en œuvre une procédure de **sanction graduée et proportionnée**, qui va de la **mise en demeure** à diverses **sanctions** en fonction de la gravité des manquements.

Depuis 1989, le Csa, devenu Arcom, a ainsi émis **208 sanctions pécuniaires**. La procédure a été réformée avec la loi du 25 octobre 2021 pour mieux tenir compte des exigences de procès équitables et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cependant, la lourdeur et les délais nécessaires demeurent critiqués, notamment en cas de **manquements avérés et graves** et d'absence de prise en compte par l'antenne des mises en demeure. À l'occasion de l'examen du renouvellement des fréquences, l'Arcom a cependant retiré son autorisation d'émettre à la chaîne C8, en se fondant notamment sur les mises en garde répétées dont la chaîne avait fait l'objet.

L'article 2 de la proposition de loi vise à offrir au régulateur de nouveaux moyens juridiques, en autorisant les sanctions, pouvant aller jusqu'à la résiliation de l'autorisation d'émettre, quand deux ou trois mises en demeure ont été émises sur une période de trois ans. L'autorisation pourrait également être retirée sans mise en demeure préalable en cas « *d'atteinte manifeste et grave à la vie démocratique de la Nation* ».

B. CONFORTER L'INDÉPENDANCE DES RÉDACTIONS

1. Donner une meilleure visibilité aux comités d'éthique



Institués par la loi « Bloche » du 14 novembre 2016, les Comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPIP) sont chargés, au sein des médias audiovisuels, de faire respecter **les grands principes éthiques et déontologiques**. Composés de personnalités indépendantes, ils peuvent se saisir ou être saisis par toute personne.

Les CHIPIP ont fait l'objet de plusieurs analyses, notamment par **la commission d'enquête du Sénat sur la concentration des médias**¹ ou par la mission d'évaluation de l'Assemblée nationale sur la loi du 14 novembre 2016². Ces différents travaux déplorent leur **faible visibilité** ainsi que l'inégalité dans les saisines entre les différents groupes de médias.

L'article 3 de la proposition de loi vise à les rendre plus visibles, en particulier en mettant en place un mécanisme de saisine facilement accessible et en rendant publics l'ensemble de leurs avis. Un membre du comité assisterait de plus aux réunions du conseil d'administration.

¹ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commissions-denquete/commission-denquete-concentration-des-medias-en-france.html#:~:text=Le%20S%C3%A9nat%20a%20cr%C3%A9%C3%A9%20une%20commission%20d'enqu%C3%AAt>

² <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/affaires-culturelles/missions-de-la-commission/me-pluralisme-independance-liberte-medias>

2. LES APPORTS DE LA COMMISSION

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté **11 amendements** sur la proposition de loi.

A. UNE PRISE EN COMPTE PLUS PRÉCISE DU RESPECT DU PLURALISME

Un amendement modifiant l'**article 1^{er}** propose une rédaction plus fidèle à l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 2024, afin de garantir une meilleure prise en compte des obligations de respect du pluralisme.

B. ASSURER UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS LES MÉDIAS EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE

Trois amendements adoptés par la commission à l'**article 3** permettent d'affirmer l'indépendance des Comités d'éthique, en faisant valider leur nomination par l'Arcom et en garantissant la confidentialité des échanges entre eux et les demandeurs.

Dans la même logique d'une plus grande transparence, deux amendements modifiant l'**article 4** assurent la visibilité des chartes de déontologie issues de la loi du 14 novembre 2016.

C. MIEUX ENCADRER LES OBLIGATIONS DE TRANSMISSION D'INFORMATIONS DES PLATEFORMES AUX ÉDITEURS

La commission a adopté **quatre amendements** à l'article 7. Ils sont destinés :

✓ à préciser le contenu et le respect du décret prévu à cet article, qui doit établir la liste des éléments que les plateformes doivent fournir aux éditeurs pour assurer une négociation équilibrée ;

✓ à supprimer la faculté pour l'Autorité de la concurrence de déterminer les modalités de fixation de la rémunération des éditeurs en cas d'échec des négociations, cette mission n'entrant pas dans les attributions de l'Autorité et en raison d'incertitudes juridiques.

La commission a enfin adopté un **article additionnel** permettant l'application de la loi dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport
a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



EN SÉANCE

Le 17 octobre 2024, le Sénat a supprimé les articles 1^{er}, 2 et 6. Il a également maintenu la définition actuelle de la publication de presse dans le cadre de la loi sur les droits voisins.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Sylvie Robert

Rapporteure
Sénatrice d'Ille-et-Vilaine
(Socialiste, Écologiste et Républicain)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier législatif](#)





...la proposition de loi visant à

RENFORCER L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS ET À MIEUX PROTÉGER LES JOURNALISTES

Déposée le 24 juillet 2024 par Sylvie Robert et les membres du groupe SER la proposition de loi **visant à renforcer l'indépendance des médias et à mieux protéger les journalistes** a pour principal objectif de renforcer les garanties offertes aux journalistes contre les pressions susceptibles d'entraver leur mission d'information du public.

La commission des lois s'est **saisie pour avis, avec délégation au fond, de son article 5, relatif à la protection du secret des sources.**

Cet article vise à étendre le champ des immunités pénales en matière de secret des sources **à tous les journalistes exerçant leur profession, y compris de manière non rémunérée ou de manière ponctuelle, aux directeurs de publication et à « tout collaborateur d'une rédaction » « amené à prendre connaissance d'informations permettant de découvrir une source ».**

Il entend aussi soumettre tout acte de procédure tendant à lever le secret des sources au juge des libertés et de la détention.

Il propose enfin d'augmenter le quantum de peine applicable en cas d'atteinte au secret des sources.

Ces choix posent des enjeux de constitutionnalité et d'opportunité sur lesquels la commission des lois s'est déjà prononcée en 2016 lors de l'examen du projet de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. **À l'initiative de son rapporteur Lauriane Josende, elle a adopté l'article 5 en le limitant à l'extension du secret des sources à tous les journalistes et aux directeurs de publication.**

1. LE SECRET DES SOURCES EST CONSACRÉ PAR LE DROIT EUROPÉEN ET PROTÉGÉ PAR LE DROIT INTERNE

A. UN REGIME CONFORME AUX EXIGENCES DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le régime actuel de protection des sources en droit français découle de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes. Celle-ci a apporté, selon la formule du rapporteur de la commission des lois du Sénat, alors François-Noël Buffet, une « consécration attendue » à un principe qui relevait jusqu'alors en droit interne de l'éthique journalistique et de dispositions « lacunaires »¹.

Cette loi du a inscrit dans **l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881** sur la liberté de la presse le principe de la protection des sources et posé les garanties procédurales permettant de le protéger.

Article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

Le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public.

Est considérée comme journaliste au sens du premier alinéa toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, de communication au public en ligne, de

¹ Dispositions contenues dans la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d'informations et leur diffusion au public.

Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources.

Est considéré comme une atteinte indirecte au secret des sources au sens du troisième alinéa le fait de chercher à découvrir les sources d'un journaliste au moyen d'investigations portant sur toute personne qui, en raison de ses relations habituelles avec un journaliste, peut détenir des renseignements permettant d'identifier ces sources.

Au cours d'une procédure pénale, il est tenu compte, pour apprécier la nécessité de l'atteinte, de la gravité du crime ou du délit, de l'importance de l'information recherchée pour la répression ou la prévention de cette infraction et du fait que les mesures d'investigation envisagées sont indispensables à la manifestation de la vérité.

Ces évolutions ont permis de mettre le droit français en **conformité avec le droit issu de la Convention européenne des droits de l'Homme, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)** ayant consacré la notion de secret des sources. La CEDH estime en effet que le secret des sources est « un attribut du droit à l'information, à traiter avec la plus grande circonspection » (CEDH 27 novembre 2007 Tillack c/ Belgique) et « l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse » (CEDH 28 juin 2012 Ressiot c/ France). C'est de la jurisprudence de la Cour que découlent les limites imposées par l'article 2 de la loi de 1881 à l'atteinte au secret des sources, et notamment l'exigence d'« un impératif prépondérant d'intérêt public ».

B. DE NOUVEAUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA PROTECTION DU SECRET DES SOURCES

1. Les conclusions des états généraux de l'information

Lancés en octobre 2023, les états généraux initiés par le président de la République et destinés à formuler un plan d'action pour l'avenir de l'information à l'horizon 2050 ont rendu leurs conclusions le 12 septembre 2024. Celles-ci comportent quinze propositions dont la cinquième est relative au secret des sources.

États généraux de l'information

5. Renforcer la protection du secret des sources et légiférer contre les procédures-bâillons

Sans indépendance journalistique, le droit à l'information n'est plus garanti et l'espace public est entravé. À ce titre, la protection du secret des sources est essentielle. Si son principe est bien inscrit dans la loi, celle-ci doit également définir plus précisément les exceptions qu'elle autorise et préciser qu'aucune exception au secret de ces sources n'est possible avant d'avoir été formellement autorisée par un juge. Pour remédier à ces limites et permettre aux journalistes de faire valoir leurs droits a priori, nous proposons de clarifier, pour le réduire, le périmètre de « l'impératif prépondérant d'intérêt public » mentionné dans la loi de 2010 sur la liberté de la presse, qui peut être invoqué pour lever ce secret, et de prévoir l'autorisation préalable d'un juge des libertés et de la détention avant tout acte d'enquête ou d'instruction. Cela revient à s'aligner sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour ce qui concerne les procédures-bâillons, il est proposé d'introduire dans la loi une définition précise de ces procédures, valable également pour les affaires internes, ainsi que des dispositions permettant le rejet rapide des procédures infondées et des sanctions dissuasives en cas d'abus, couvrant les frais juridiques et le préjudice moral subi par le journaliste ou par la rédaction, comme c'est déjà le cas dans certains pays de l'Union européenne.

L'article 5 de la proposition de loi, déposée avant les conclusions des états généraux, ne répond pas à la recommandation relative au secret des sources, laquelle nécessite notamment un important travail d'examen de la jurisprudence. Un tel travail serait par ailleurs utilement conduit avec le Gouvernement. **Or le devenir des propositions issues des états généraux de l'information et singulièrement les intentions du Gouvernement sur d'éventuelles évolutions législatives sont encore incertains.**

2. Le Règlement européen sur la liberté des médias

Parallèlement, le **Règlement du 20 mars 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) est entré en vigueur le 7 mai 2024**. Plusieurs de ses mesures seront progressivement mises en place jusqu'à la pleine application du texte le 8 août 2025.

Son article 4 reprend le principe de la protection du secret des sources. Il dispose que : « Les États membres veillent à ce que les sources journalistiques et les communications confidentielles soient protégées de manière efficace » et prévoit la possibilité de lever de ce secret « à condition qu'une telle mesure :

« a) soit prévue par le droit de l'Union ou le droit national ;

« b) soit conforme à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et à d'autres dispositions du droit de l'Union ;

« c) soit justifiée au cas par cas par une raison impérieuse d'intérêt général et soit proportionnée ;

« et

« d) soit soumise à l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire ou d'une autorité décisionnelle indépendante et impartiale ou, dans des cas exceptionnels et urgents dûment justifiés, soit autorisée ultérieurement par cette autorité sans retard injustifié. »

Ces dispositions correspondent largement à l'état actuel du droit. La mise en œuvre du règlement européen appellera cependant des évolutions du droit interne. Le Règlement prévoit ainsi que :

« Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de médias, leur équipe rédactionnelle ou toute personne qui, en raison de ses relations régulières ou professionnelles avec un fournisseur de services de médias ou son équipe rédactionnelle, pourrait disposer d'informations se rapportant à des sources journalistiques ou des communications confidentielles ou permettant de les identifier aient droit à une protection juridictionnelle effective, (...) »

Et que :

« Les États membres chargent une autorité ou un organisme indépendant disposant de l'expertise nécessaire de fournir une assistance aux personnes visés au premier alinéa en ce qui concerne l'exercice de ce droit. En l'absence d'une telle autorité ou d'un tel organisme, ces personnes peuvent demander l'assistance d'un organisme ou d'un mécanisme d'autorégulation. »

Ces dispositions semblent **imposer une extension du nombre de personnes disposant d'une immunité liée au secret des sources et la mise en place de nouveaux mécanismes procéduraux permettant cette protection.**

2. DES ENJEUX DE CONSTITUTIONNALITÉ ET D'OPPORTUNITÉ

Le secret des sources n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle (décision n°2015-478 QPC du 24 juillet 2015) et sa protection est soumise par le Conseil constitutionnel à un examen de la **conciliation entre droit à la liberté d'expression, droit à la vie privée et au secret des correspondances, droits de la défense et droit à un procès équitable.**

Le Conseil constitutionnel exerce donc un contrôle poussé sur l'étendue des immunités pénales proposées pour renforcer la protection des sources, ce qui a conduit à la censure du dispositif proposé par la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dont l'article 5 de la proposition de loi reprend partiellement le dispositif.

1. Une extension de l'immunité disproportionnée

L'article 5 ne reprend pas le principe d'une immunité pénale quasi générale telle que proposée en 2016. Cette immunité a été considérée comme portant une atteinte disproportionnée aux exigences de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation, à l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et à la prévention des atteintes à l'ordre public (Décision n°2016-738 DC du 10 novembre 2016).

Les dispositions prévues en matière pénale par l'article 5 portent essentiellement sur la procédure, le code pénal n'étant modifié que pour aggraver les peines liées à l'atteinte au secret des sources.

Cependant, cet article entend, comme en 2016, **étendre les immunités existantes aux collaborateurs de rédaction, ce dont le Conseil constitutionnel avait noté qu'il incluait « des personnes dont la profession ne présente qu'un lien indirect avec la diffusion d'information au public », rendant ainsi douteuse la constitutionnalité de la disposition.**

La constitutionnalité de cette extension est donc au mieux incertaine et le risque de censure élevé.

2. Une complexification de la procédure pénale n'apportant pas de garanties supplémentaires pour la protection des sources

Par ailleurs, l'article 5 entend **confier au juge des libertés et de la détention l'autorisation de tout acte de procédure susceptible de porter atteinte au secret des sources. Cette mesure ne pose pas de difficulté sur le plan constitutionnel mais avait été rejetée par la commission des lois lors de l'examen du projet de loi de 2016 pour plusieurs raisons qui emportent toujours la conviction de la commission.**

Hugues Portelli, rapporteur de la commission, avait souligné que le dessaisissement du juge d'instruction ne paraissait pas opportun. Dessaisir le juge d'instruction des actes de procédure susceptibles de remettre en cause le secret des sources revient en effet à considérer qu'il ne peut en être le garant ; or cette défiance ne paraît pas fondée.

De plus, l'examen du caractère proportionné de la mesure portant atteinte au secret des sources et de l'impératif prépondérant d'intérêt public le justifiant s'éloigne de la compétence du juge des libertés et de la détention dont la vocation première est de s'assurer de la nécessité des mesures de détention provisoire, de rétention ou de contrainte. L'extension des compétences des juges des libertés et de la détention a fait l'objet de nombreuses critiques de la commission des lois et a considérablement alourdi la tâche de ces magistrats par ailleurs peu nombreux.

Enfin, la complexification qui résulterait nécessairement de l'intervention du juge des libertés et de la détention est contraire à l'impératif de simplification de la procédure pénale que soutient la commission des lois.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : ACTER DES AVANCÉES LIMITÉES ET LEGITIMES

Sur la proposition du rapporteur Lauriane Josende et en accord avec l'auteure de la proposition de loi, la commission a adopté un amendement de réécriture de l'article 5 supprimant :

- l'extension de la protection du secret des sources aux collaborateurs de rédactions, jugeant cette disposition inconstitutionnelle ;
- l'intervention du juge des libertés et de la détention dans les procédures relatives au secret des sources, jugeant cette innovation inopportune ;
- l'alourdissement des peines en cas d'atteinte au secret des sources, lequel n'apportera pas plus de garantie supplémentaire à la protection de cette liberté.

A l'inverse, la commission a considéré que l'extension de la protection du secret des sources à tous les journalistes exerçant leur profession dans le cadre fixé par le code du travail et aux directeurs de publication est proportionnée et conforme aux évolutions du droit européen. Elle a donc conservé ces deux apports de l'article de la proposition de loi.

La commission des lois demande à la commission de la culture, de l'éducation de la communication et du sport, saisie au fond, d'adopter l'article 5 de la proposition de loi ainsi modifiée.

L'examen de ce texte interviendra en séance publique le 17 octobre 2024.



François-Noël Buffet

Président (*nommé membre du Gouvernement le 21 septembre 2024*)

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Lauriane Josende

Rapporteure

Sénatrice
(Les Républicains)
des Pyrénées-Orientales

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-741.html>