



Paris, le 14 novembre 2016

### Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016

*Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*

DIRECTION  
DE LA  
SÉANCE

*Division de la  
séance  
et du droit  
parlementaire*

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par 120 sénateurs et 71 députés de la **loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraire à la Constitution** l'article 4 (protection du secret des sources des journalistes), qui n'assurait pas une conciliation équilibrée entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances, les exigences inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infractions et la prévention des atteintes à l'ordre public.

Écartant les griefs dont il était saisi, il a en revanche jugé **conformes à la Constitution** l'article 1<sup>er</sup> (droit d'opposition des journalistes) et le 1<sup>o</sup> de l'article 6 (extension des missions du conseil supérieur de l'audiovisuel en vue de garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes).

Il a en outre, après s'en être saisi **d'office**, déclaré contraire à la Constitution, comme « **cavalier législatif** », l'article 27 (compétences de la commission des droits d'auteur des journalistes). Il ainsi confirmé sa jurisprudence selon laquelle, pour l'application de l'irrecevabilité découlant de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution, l'exigence d'un « *lien, même indirect* » s'apprécie uniquement au regard du texte initial, sans qu'il soit fait référence au texte transmis.

#### **I. – Censure de l'article 4 (protection du secret des sources des journalistes)**

L'article 4 visait à renforcer le régime de protection des sources des journalistes. Il en élargissait notamment le champ (en l'étendant expressément aux collaborateurs de rédaction, même occasionnels, et aux directeurs de publication ou de rédaction), précisait les motifs pour lesquels il pouvait être porté atteinte à ce secret (en remplaçant la notion d'« *impératif prépondérant d'intérêt public* » par une liste d'infractions d'une particulière gravité) et instituait une immunité pénale pour protéger les journalistes (écartant la répression de certains délits leur ayant permis d'obtenir des informations). Un nouveau titre du code de procédure pénale précisait les modalités de protection du secret des sources lors des auditions, interrogatoires, perquisitions, saisies et interceptions de correspondances. Enfin, cet article faisait de l'atteinte au secret des sources une circonstance aggravante de certaines infractions.

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé les principes constitutionnels à l'aune desquels s'opérait son contrôle et entre lesquels il incombait au législateur d'assurer une conciliation équilibrée, à savoir :

- d'une part, la liberté d'expression et de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 (le Conseil constitutionnel reprenant ici son considérant de principe aux termes duquel cette liberté est « *d'autant plus*



*précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés », mais rappelant également qu'« aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des sources des journalistes ») ;*

- et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances (qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789), la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, à laquelle participe le secret de la défense nationale (qui résulte d'une interprétation combinée des articles 5, 20 et 21 de la Constitution) et la recherche des auteurs d'infraction et la prévention des atteintes à l'ordre public (objectifs de valeur constitutionnelle).

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'avait pas opéré une conciliation équilibrée entre ces exigences :

– Examinant d'abord les **exceptions à la protection du secret des sources**, le Conseil constitutionnel a relevé leur caractère limité. Le législateur avait certes prévu qu'il puisse être porté atteinte à ce secret pour prévenir et réprimer les crimes, mais, concernant les délits, seuls certains étaient visés (ceux punis de sept ans d'emprisonnement et sanctionnant des violences aux personnes ou des actes de terrorisme ou touchant aux intérêts fondamentaux de la Nation) et sous certaines conditions (uniquement si la nécessité de faire cesser ce délit ou si l'existence d'un risque particulièrement élevé de renouvellement le justifiaient).

Le législateur avait ainsi *« subordonné en toute hypothèse l'atteinte au secret des sources, en matière délictuelle, à une exigence de prévention, [excluant] qu'il soit porté atteinte à ce secret aux fins de répression d'un délit, quels que soient sa gravité, les circonstances de sa commission, les intérêts protégés ou l'impératif prépondérant d'intérêt public s'attachant à cette répression. »*

– Examinant ensuite **l'immunité pénale** instituée par le législateur en faveur des journalistes, le Conseil constitutionnel a estimé que son champ était défini de façon particulièrement large, tant en ce qui concerne les personnes protégées (incluant les collaborateurs de la rédaction *« dont la profession ne présente qu'un lien indirect avec la diffusion d'informations au public »*) que les délits couverts (recel de violation du secret professionnel, atteinte à l'intimité de la vie privée, recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, délits normalement punis de cinq ans d'emprisonnement).

Comme le précise le commentaire aux *Cahiers* : *« Le Conseil constitutionnel exerce toujours un contrôle renforcé sur les dispositions instaurant une immunité pénale, notamment pour s'assurer de sa conformité au principe d'égalité. En l'espèce, ce n'est pas au regard de ce principe que la décision commentée examine l'immunité instituée, mais au regard de ses effets sur les libertés, principes et objectifs constitutionnels protégés par les infractions pour lesquelles aurait joué désormais l'irresponsabilité pénale. »*

Dès lors, selon le commentaire aux *Cahiers*, c'est *« du cumul de ces éléments »* que résultait une conciliation déséquilibrée entre les différentes exigences constitutionnelles. *« Dans la mesure où le dispositif prévu [...] reposait sur un équilibre d'ensemble voulu par le législateur »*, le Conseil constitutionnel a fait droit aux griefs des requérants en **censurant l'ensemble de l'article 4**.



Enfin, concernant les conséquences de cette décision, le commentaire aux *Cahiers* rappelle que « *du fait de cette censure, le secret des sources des journalistes demeure protégé par les dispositions actuelles de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 [sur la liberté de la presse], issues de la loi du 4 janvier 2010 [relative à la protection du secret des sources des journalistes]* ». (Elles prévoient qu'il ne peut être porté atteinte à ce secret « *que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi* ».)

## **II. – Dispositions déclarées conformes à la Constitution**

Le Conseil constitutionnel a déclaré **conformes** à la Constitution :

- l'article 1<sup>er</sup>, qui instaure un « droit d'opposition » des journalistes leur permettant de refuser d'accomplir un acte imposé par l'employeur heurtant leur conviction professionnelle formée dans le respect de la charte déontologique ; il a jugé que cet article ne méconnaissait pas le principe constitutionnel de responsabilité (le directeur de publication, responsable juridiquement, pouvant toujours publier ou diffuser, sans la signature de l'intéressé et après rectification, l'article ou l'émission auquel celui-ci a collaboré, ou même en refuser la publication ou la diffusion), et il a écarté le grief tiré de ce que le législateur avait insuffisamment défini les critères d'exercice de ce droit ;

- et le 1<sup>o</sup> de l'article 6 (extension des missions du conseil supérieur de l'audiovisuel en vue de garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes), écartant également le grief d'« incompétence négative » et jugeant que ces dispositions ne méconnaissaient aucune exigence constitutionnelle.

## **III. – Censure d'un cavalier législatif**

Le Conseil constitutionnel a **censuré** comme « cavalier législatif » l'article 27 (compétences de la commission des droits d'auteur des journalistes), dont il s'est saisi **d'office**.

Il a considéré que ces dispositions, introduites en première lecture au Sénat, deuxième assemblée saisie, ne présentaient « *pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale* » et, par suite, qu'elles avaient été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a ainsi confirmé une jurisprudence constante depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de juillet 2008 selon laquelle, pour l'application de l'irrecevabilité découlant de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution (les « cavaliers »), l'exigence d'un « *lien, même indirect* » s'apprécie uniquement au regard du texte initial, sans qu'il soit fait référence au texte transmis.