

**DISCOURS DE M. OLIVIER SCHRAMECK LORS DE L'AUDIENCE SOLENNELLE DU
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE**

14 septembre 2017

La régulation de l'audiovisuel et l'évolution du droit administratif

Messieurs les Préfets,

Mesdames, Messieurs les Députés et Sénateurs,

Mesdames et messieurs les Maires,

Mesdames, Messieurs les Présidentes et Présidents de juridictions, cher Président Laurent et à travers vous, l'ensemble des magistrats et personnels du Tribunal administratif de Toulouse,

Madame le Procureur général, Monsieur le Procureur,

Madame la Rectrice de l'Académie de Toulouse,

Madame la Présidente l'Université de Toulouse I,

Monsieur le Doyen de la faculté de droit,

Monsieur le Recteur de l'Institut catholique,

Mesdames, Messieurs les Bâtonniers,

Mesdames, Messieurs les professeurs,

Mesdames, Messieurs,

Le président Laurent m'a fait l'honneur de m'inviter à intervenir dans le cadre de cette audience solennelle qui marque la rentrée du Tribunal administratif de Toulouse et j'y ai été extrêmement sensible.

Monsieur le Président, devant l'assistance prestigieuse que vous accueillez, vous m'offrez l'occasion rare de m'exprimer à la fois comme président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et comme président de section honoraire au Conseil d'Etat, institution à laquelle je suis toujours resté fidèle vous le savez, la rejoignant chaque fois dans l'intervalle d'autres responsabilités publiques.

A ce titre, j'ai évidemment à l'esprit que mes propos se situent dans une ville qui contribue depuis longtemps et fortement au rayonnement de la science juridique.

Pour ne nommer d'abord que de lointains et illustres ascendants, je pense bien sûr à Cujas, mais aussi à Bodin qui fut formé à Toulouse et y a enseigné avant de franchir la Loire et d'écrire *Les six livres de la République*.

Mais je pense bien sûr plus directement à l'apport essentiel de la faculté de Toulouse à la formation du droit administratif : Maurice Hauriou, qui en a forgé et approfondi des concepts et aspects essentiels, sans oublier après lui Achille Mestre, qui fut l'un des tout premiers experts du droit naissant de la radiodiffusion. C'est dire à quel point le blason intellectuel du tribunal administratif de Toulouse est pour un juriste impressionnant.

Mais j'ai aussi conscience, comme régulateur de l'audiovisuel, que la région Occitanie est un territoire témoin tant pour l'audiovisuel local que pour sa régulation. Un territoire témoin en effet, parce que depuis la loi NoTRe qui l'a consacrée, votre région voit de de plus en plus nettement se développer un paysage audiovisuel qui lui est propre. Dans la perspective des « paysages audiovisuels régionaux » en plein devenir, se marquent ici des progrès, auxquels le CSA s'est attaché à contribuer depuis la réforme de 2014, s'agissant tant du secteur public que du secteur privé de la communication audiovisuelle.

Le secteur public d'abord, s'adapte à la nouvelle entité régionale. S'agissant de France 3, les antennes de « France 3 Midi-Pyrénées » et « France 3 Languedoc-Roussillon » sont désormais coordonnées par une nouvelle direction régionale « France 3 Occitanie », alors que, sur internet, est déjà apparu un site unique « France 3 Occitanie ». Le CSA a souligné, par son avis sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions, l'importance qu'il attache à ce développement.

La radio publique assurément n'est pas en reste, puisque le CSA a donné son accord en début d'année à une importante extension du réseau France Bleu Toulouse. Bleu Toulouse est désormais présent dans sept des treize départements de la Région Occitanie. France Bleu

Toulouse avec le soutien actif du CSA, irradie ainsi de plus en plus l'ensemble de la région en donnant à Toulouse sa pleine dimension de capitale régionale.

En Occitanie, les médias audiovisuels privés, élément essentiel de la régulation économique, sociale et culturelle opérée par le CSA, se distinguent également par leur grande richesse et leur dynamisme.

Je rappellerai d'abord que près de 160 radios diffusent en Occitanie sur plus de 750 fréquences FM. Il s'agit d'un environnement très diversifié, marqué par une forte présence de services associatifs et d'éditeurs indépendants, qui mettent en valeur les liens sociaux et culturels propres à la région. Le paysage radio d'Occitanie se caractérise aussi par une animation concurrentielle équilibrée et dynamique entre les grands groupes de radios, notamment de taille nationale.

En ce qui concerne les télévisions locales enfin, priorité constante de la mandature qui m'a été confiée, le CSA accompagne l'émergence de chaînes locales qu'il souhaite cohérentes avec la nouvelle donne régionale et stimulantes pour le secteur de la création et de la production audiovisuelle. En juin 2016, le service TV Sud Toulouse, proposé par le groupe Médias du Sud, déjà présent sur le reste de l'Occitanie, a été sélectionné par le CSA pour émettre dans la ville rose. Monsieur Jean Brun, directeur des antennes de TV Sud, que je salue, pourra nous confirmer, je l'espère, que le lancement de TV Sud Toulouse ne saurait plus tarder, d'autant qu'il devrait s'accompagner de l'unification des différents services de TV Sud dans le cadre d'une même grille régionale, ponctuée de décrochages locaux.

Nous assistons ainsi, depuis Toulouse, à l'émergence d'un « paysage audiovisuel régional » dont je ne connais pas encore d'équivalent autre qu'en Ile-de-France et dont je souhaite qu'il inspire les autres régions de notre pays.

Territoire témoin, la région Occitanie l'est aussi tout naturellement pour la régulation de l'audiovisuel, dès lors que le Comité territorial de l'audiovisuel de Toulouse, que vous présidez, cher président Laurent, fut la cheville ouvrière de nombre des transformations que je viens d'évoquer. A cet égard, ainsi que vous le personnifiez, juridiction et régulation convergent et se complètent.

De façon générale en effet, la juridiction administrative, non seulement assure le contrôle juridictionnel du CSA mais encore, sur deux aspects cruciaux, participe directement à la régulation des médias audiovisuels.

Est d'abord concernée la régulation du marché, à travers la présidence des seize CSA territoriaux que sont les Comités territoriaux de l'audiovisuel, laquelle revient à un membre de la juridiction administrative en activité ou honoraire, choisi par le vice-président du Conseil d'Etat.

Nous retrouvons ici une expression originale de la fonction consultative des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Les CTA étaient à l'origine chargés de l'instruction des demandes de fréquences et de s'assurer du respect de leurs obligations par les titulaires de fréquences. Aujourd'hui, et je m'y suis particulièrement attaché, les CTA sont devenus des régulateurs actifs de l'audiovisuel local. Les CTA sont en effet dotés d'un pouvoir décisionnel pleinement reconnu, d'abord pour les radios locales puis, depuis le 1^{er} janvier 2017, pour les télévisions locales.

Ce sont les CTA qui organisent pour les zones de leur ressort les appels à candidatures pour l'obtention des fréquences ; ce sont eux qui, une fois les autorisations délivrées par le CSA, décident de leur reconduction au vu des impératifs légaux ; eux également qui négocient et agréent les modifications non substantielles des conventions passés par ces médias avec le CSA. Ils peuvent aussi autoriser directement les stations saisonnières à émettre, mais encore conduire, pour le CSA, les consultations publiques requises préalablement à nombres de

mesures de régulation économiques. J'ajoute que les décisions des CTA doivent faire l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire devant le CSA avant d'être portées à la connaissance du juge.

Les CTA sont ainsi, en d'autres termes, devenus le CSA sur le terrain, au plus près des réalités locales et ce d'autant plus lorsque le ressort du CTA coïncide exactement avec le territoire d'une région. C'est le cas des CTA de Nancy (Grand Est), Dijon (Bourgogne-France-Comté) et de Toulouse, qu'on pourrait sans doute intituler, dans la perspective d'un regroupement régional harmonieux et cohérent, CTA d'Occitanie.

Or, l'activité grandissante des CTA et la régionalisation des enjeux de la régulation audiovisuelle sont de nature à susciter des réflexions.

En application du décret du 22 février 2010, le contrôle juridictionnel du CSA a été partiellement déconcentré. Le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort ne connaît plus désormais que des recours en annulation dirigés contre les décisions prises par le CSA dans l'exercice de ses « missions de contrôle et de régulation » (art. R. 311-1 4° CJA). Le contentieux de la « gestion administrative » du CSA (contrats, agents...) relève ainsi du droit commun de la justice administrative, de même en principe que l'ensemble du contentieux indemnitaire, même si le Conseil d'Etat peut se trouver directement saisi à raison de la connexité des demandes indemnitaires et des recours en annulation.

Plus récemment encore, le décret du 13 août 2013 a remis à la Cour administrative d'appel de Paris le contentieux des décisions du CSA relatives à la délivrance et à la reconduction des autorisations d'usage des fréquences pour des services de radio et de télévision locales (art. R. 311-2 CJA). Avec près de 900 services exploités en FM en France métropolitaine sur plus de 8000 fréquences, qui toutes nécessitent une autorisation, ce contentieux délicat constitue le « contentieux de base » de la régulation audiovisuelle. On peut donc comprendre l'intérêt d'un tel transfert allégeant la tâche du Conseil d'Etat. Mais au-delà, on pourrait se demander

si au lieu de ne revenir qu'à la Cour de Paris, ce contentieux profondément marqué par les enjeux locaux n'aurait pas vocation, moyennant une dérogation aux règles de compétences territoriales et en restant attentif aux cas de dédoublement fonctionnel, à relever des Cours administratives d'appel dans le ressort desquelles se situe le CTA responsable.

Un autre membre de la juridiction administrative prête son concours à l'exercice des missions du CSA. Il s'agit de cette figure originale dans le paysage des autorités de régulation qu'est le rapporteur indépendant, choisi parmi les membres de la juridiction administrative en activité par le vice-président du Conseil d'Etat. Comme les CTA, ce rapporteur existait depuis la création du CSA en 1989. Il était alors désigné dossier par dossier, il instruisait le dossier, présentait un rapport et participait au délibéré du CSA avec voix consultative.

Une loi de 2000 l'avait supprimé avant que la réforme opérée par la loi du 15 novembre 2013 ne le rétablisse, avec des pouvoirs et des garanties enrichies, conformément aux exigences constitutionnelles de séparation entre les fonctions de poursuite et d'instruction et celles de prononcé des sanctions (2013-331 QPC du 5 juillet 2013, *NC Numericable c. ARCEP*). Sur saisine, décidée en pleine indépendance par le directeur général du CSA, le rapporteur est maintenant chargé de l'engagement des poursuites dont il apprécie l'opportunité ; il assure l'instruction contradictoire, décide de ses suites et, le cas échéant, d'une proposition de sanction, et n'assiste plus au délibéré. Ce rapporteur indépendant semble ainsi, à l'échelle de la régulation, se situer à mi-chemin du ministère public et du juge d'instruction.

Il s'agit en conséquence d'une responsabilité très accaparante que les textes actuellement paraissent ne confier qu'à un seul membre de la juridiction administrative pour une durée de quatre ans. Or, l'augmentation de l'activité du CSA pourrait, à la mesure de la diversification du paysage audiovisuel, appeler une modification explicite sur ce point afin de permettre, comme à l'origine, de bénéficier du concours de plusieurs rapporteurs.

L'association des membres de la juridiction administrative à l'exercice d'une mission de régulation indépendante est l'une des nombreuses originalités de la régulation de l'audiovisuel, inspirée par la garantie des libertés fondamentales, au premier rang desquelles la liberté de communication, la régulation économique et la prise en compte des politiques publiques.

En raison de cette nature complexe, la régulation de l'audiovisuel a été la terre d'élection de constructions juridiques novatrices et d'apports significatifs au droit administratif et à son juge. J'aimerais donc prolonger mon propos en évoquant avec vous deux de ces apports, qui me paraissent au cœur de ce que le Conseil d'Etat a récemment analysé comme l'action économique des personnes publiques.

Le premier apport de la régulation audiovisuelle à l'évolution du droit administratif concerne la gestion des ressources rares de la collectivité, en particulier celles qui dépendent du domaine public. Le régime d'accès aux fréquences hertziennes affectées à l'audiovisuel a été précurseur d'évolutions longtemps attendues et qui rejoignent progressivement le droit commun de la domanialité publique. Avec le développement de nouveaux modes de diffusion des services de médias audiovisuels, se pose cependant la question du dépassement du socle hertzien de notre régulation.

La voie de ce dépassement se situe notamment dans le recours aux nouvelles formes de régulation rassemblées sous le registre du droit souple. Ici pourra être marqué un deuxième apport de la régulation de l'audiovisuel aux évolutions contemporaines du droit administratif.

*

I. Régulation de l'audiovisuel et allocation des ressources rares

L'une des missions à la fois historique et cruciale du CSA consiste à organiser l'accès au marché des services de médias audiovisuels. Il dispose à cet égard de pouvoirs dont l'intensité varie selon deux paramètres : le premier paramètre est le mode de diffusion du service, selon qu'il utilise ou non le domaine public hertzien ; le second paramètre est le mode de consommation du programme audiovisuel, linéaire ou à la demande.

Dans le cas des services non hertziens, le mode d'accès au marché est très souple : il s'agit d'un régime plus moins développé de déclaration préalable (demande de conventionnement accordé de plein droit sauf contrariété avec les lois et règlements pour les télévisions et radios, simple exigence déclarative pour les SMaD).

En revanche, lorsque le service utilise les fréquences hertziennes affectées à la communication audiovisuelle, l'accès au marché dépend de l'attribution par le CSA d'un droit d'usage de ces fréquences, usage qui est considéré comme une « occupation privative du domaine public de l'Etat » (art. L. 2124-26 CGPPP).

Traditionnellement, l'obtention d'une autorisation d'occupation du domaine public relève de l'appréciation discrétionnaire de l'administration, libre d'en fixer les conditions, notamment financières, et libre également de retirer cette autorisation à tout moment dans l'intérêt général. La matière audiovisuelle en revanche, applique un régime très spécifique d'attribution des autorisations, marquée par l'exigence d'assurer le libre exercice de la communication audiovisuelle.

S'agissant d'abord de son pouvoir d'appréciation, celui-ci a longtemps été contraint par l'obligation d'attribuer toutes les fréquences audiovisuelles qui s'avéraient disponibles, même si les conditions nécessaires à la pérennité de nouveaux services n'étaient objectivement pas réunies.

Depuis la loi du 15 novembre 2013 cependant, le CSA peut décider ne pas organiser l'attribution d'une fréquence disponible s'il constate, au terme d'une étude d'impact, que le contexte, notamment économique, n'y est pas favorable. Pour cela, nous nous appuyons sans cesse plus sur l'expertise des CTA.

Au-delà de cette évolution dans l'intérêt du développement économique du secteur, la garantie du libre exercice de la communication audiovisuelle continue d'exiger la plus grande transparence des attributions, la plus grande sécurité dans l'exploitation du service de média audiovisuel une fois celui-ci autorisé et une association étroite de ce service à la poursuite d'objectifs d'intérêt général, notamment pour le soutien de la création.

Ces exigences sont à l'origine d'un régime d'occupation du domaine public très avant-gardiste : mise en concurrence des autorisations, le cas échéant après consultation publique et étude d'impact ; stabilité des autorisations à travers une durée déterminée et des régimes de reconduction simplifiée ; cessibilité des autorisations au moyen d'une procédure d'agrément et même, règle controversée au regard des droits de l'Etat propriétaire, gratuité des autorisations.

Gratuité mise à part, vous aurez reconnu dans cette description le profil du régime d'occupation domaniale modernisé, que le législateur s'efforce de mettre en place depuis plusieurs années pour l'ensemble des biens du domaine public, au gré de réformes visant à permettre sa « valorisation économique ».

Certaines de ces réformes sont intervenues assez tôt. C'est le cas de la possibilité de consentir des autorisations constitutives d'un droit réel, stables et cessibles, alors que les autorisations d'usages des fréquences délivrées par le CSA ont toujours été créatrices de droits (v. CE 10 octobre 1997 *Soc. Strasbourg FM* ; même solution pour les autorisations de fréquences délivrées par l'ARCEP en vue de services de téléphonie mobile, CE 30 juin 2006 *Soc. Neuf Télécom*).

D'autres réformes, rapprochant le régime général d'occupation du régime propre au CSA, ont été consacrées beaucoup plus récemment. Ainsi de celle réalisée par l'ordonnance du 19 avril dernier, *relative à la propriété des personnes publiques*, qui a formulé un principe de mise en concurrence des droits d'occupation du domaine public, assorti cependant d'aménagements et d'exceptions.

Une autre réforme récente du droit domanial enfin, est directement issue de la pratique du Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour sécuriser les opérations de rapprochements entre médias audiovisuels hertziens. Selon cette pratique, validée et décrite par le Conseil d'Etat dans sa décision de Section « *Métropole Télévision* » du 30 décembre 2010, le titulaire de l'autorisation peut demander au CSA, avant la mise en œuvre d'un projet de cession d'une société titulaire d'une autorisation, d'indiquer l'attitude qu'il pourrait être conduit à prendre.

Le président du CTA de Nancy, Daniel Giltard, tout en étant conscient de la particularité des conséquences de droit qui s'attachent au rescrit fiscal ou au rescrit social, avait nommé ce système « rescrit CSA ». Une ordonnance de décembre 2015 a rendu ce dispositif applicable, plus largement, aux projets de cession des autorisations constitutives d'un droit réel sur le domaine public de l'Etat et de ses établissements publics (v. article L. 2122-7 CGPPP). Le « rescrit CSA » est ainsi devenu, selon les termes tout récemment employés par ma collègue Christine Maugüé et le professeur Philippe Terneyre, un « rescrit domanial ».

Le rapprochement qui s'est opéré entre le régime d'occupation du domaine public hertzien affecté à l'audiovisuel et le régime général des autorisations d'occupation du domaine public paraît donc tout à fait net.

Reste une originalité de l'occupation de ce domaine, qui n'a pas encore inspiré le cadre général de l'occupation du domaine public. Il s'agit des conditions financières ou plutôt économiques de l'autorisation délivrée par le CSA.

En effet, l'occupation du domaine public hertzien par les médias audiovisuels n'est pas soumise au paiement d'une redevance d'occupation. Des contreparties extra-financières sont prévues par la loi, définies par décret et inscrites dans la convention passée entre le titulaire de l'autorisation et le CSA. Elles prennent la forme d'une contribution au développement économique du secteur audiovisuel, à travers des obligations de diffusion et de financement d'œuvres audiovisuelles (ou pour les radios, de quotas de diffusion de chansons d'expression française ou européenne). Cette dérogation au principe du caractère onéreux de l'occupation du domaine public n'est pas sans écho actuellement. Comme le Conseil d'Etat l'a récemment relevé dans son étude sur l'action économique des personnes publiques, l'idée de valorisation du domaine ne devrait pas se réduire à la perception de redevances. Au moyen du domaine public, il s'agit en effet de favoriser des activités économiques indépendamment de la ressource que la personne publique pourra en tirer. L'audiovisuel offre ainsi un bon exemple de valorisation large du domaine public, orientée vers le développement économique d'un secteur essentiel à la cohésion sociale et à la diversité culturelle. Le législateur pourrait s'en inspirer pour stabiliser durablement le droit des redevances d'occupation. En effet, l'article L. 2125-2 du Code général de la propriété des personnes publiques, relatif à la redevance d'occupation, a déjà été modifié cinq fois en dix ans pour aménager le principe du caractère onéreux de l'occupation du domaine public...

Le régime d'utilisation du domaine public hertzien par les services de communication audiovisuelle peut donc être considéré comme un régime précurseur et il pourrait encore inspirer les évolutions du droit des biens publics.

Toutefois, vous savez que des acteurs de plus en plus puissants pénètrent le marché de l'audiovisuel par le biais d'internet ; il semble dès lors de moins en moins pertinent de fonder l'essentiel de la régulation économique de l'audiovisuel sur l'utilisation d'une ressource rare

dépendant du domaine public et sur les procédés d'action unilatérale qu'elle permet au stade de l'accès au marché.

D'autres modes de régulation économique doivent donc être privilégiés pour assurer, outre les exigences essentielles d'ordre public, le concours des médias audiovisuels à l'ensemble de la création cinématographique, télévisuelle ou musicale dans le nouvel environnement numérique. Ces modes de régulation correspondent à l'idée de « droit souple » auquel le CSA a eu très tôt recours.

*

II. Régulation de l'audiovisuel et construction du droit souple

Dans le cadre des exigences explicitées par la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, il a fallu peu de temps au CSA pour inscrire son action dans une échelle de normativité graduée, où la contrainte juridique encourage au dialogue constructif.

En effet, la loi du 30 septembre 1986 modifiée prévoit que le constat d'un manquement d'un service audiovisuel à ses obligations donne lieu au prononcé d'une mise en demeure, qui constitue le préalable obligatoire à l'engagement d'une procédure de sanction en cas de récidive ou de refus d'obtempérer.

La mise en demeure fait l'objet d'une publication au Journal officiel et peut être portée à la connaissance du juge de l'excès de pouvoir (elle n'est pas elle-même une sanction, v. 2013-359 QPC du 13 décembre 2013, *Soc. Sud Radio et al.*). Or, soucieux d'éviter quelle que soit la nature du manquement, la lourdeur et les conséquences d'une telle mise en demeure, le CSA a développé, en outre, de lui-même une gamme d'interventions non décisives en fonction de la gravité des anomalies relevées : courrier d'explication, mise en garde simple, ferme ou très

ferme, dont l'impact lui-même est modulé selon que ces prises de positions sont accompagnées ou non d'un communiqué de presse.

A l'origine, ces mesures ne faisaient pas l'objet d'un contrôle juridictionnel (v. CE 4 octobre 1996 à propos d'une lettre adressée au président de TF1), mais le Conseil d'Etat en avait reconnu tout l'intérêt. Ainsi, alors même qu'il n'acceptait pas encore de contrôler le prononcé d'une mise en garde, son ordonnance du 21 mai 2014 invitait le CSA à y recourir pour assurer « *en temps utile* » l'accomplissement de sa mission de garant du pluralisme en période électorale (v. CE ord. 21 mai 2014 *Association « Nouvelle donne »* - « il incombe au CSA, d'adresser en temps utile, des mises en garde voire, en application des dispositions des articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986, des mises en demeure ... »).

Parallèlement à cette gradation dans le signalement des manquements, le CSA a développé la pratique des chartes et des engagements collectifs, notamment lorsque l'intervention du pouvoir réglementaire sur un problème du secteur n'était pas souhaitable ou envisageable.

C'est ce qu'il a fait notamment dans le domaine de la publicité alimentaire, au moyen d'une charte de modération passée sous son égide entre éditeurs, annonceurs, industrie agro-alimentaire et mouvement sportif. C'est aussi par des chartes qu'il a formalisé des règles communes de captation des programmes en langue des signes et en audiodescription, ou encore qu'il a favorisé l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans les écoles et entreprises du secteur de l'audiovisuel.

Le CSA a également recours à la mobilisation collective pour assurer régulièrement la sensibilisation du secteur et du public aux objectifs d'intérêt général que la loi lui confie : journées de la langue française, journées du sport féminin, désormais insérées dans un dispositif général associant partenaires publics et privés, intitulé « Les quatre saisons du sport féminin »...

Enfin, la production de données est de plus en plus au cœur des modes d'intervention du CSA sur le marché : ses rapports, études, avis et autres baromètres fournissent au secteur des indications d'autant plus incitatives qu'elles correspondent directement à des préoccupations du public.

Ces modes d'actions ne remplacent pas les pouvoirs traditionnels du CSA pour définir les obligations des médias audiovisuels, au moment de l'accès au marché. Ils ont en revanche une influence directe sur les comportements des opérateurs sur le marché.

Pour cette raison, le juge a modifié le regard qu'il portait jusqu'à présent sur eux, comme sur le reste des actes de droit souple des autorités de régulation. Il accepte désormais de contrôler leur légalité dans des conditions définies en mars 2016 par les décisions *Fairvesta et Numericable*.

Ainsi, les « avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions individuelles dont ces autorités pourraient ultérieurement censurer la méconnaissance ; soit lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent ».

Le Conseil d'Etat n'a pas tardé à faire application de cette nouvelle jurisprudence au CSA. Dans sa décision du 10 novembre 2016, il a ainsi contrôlé une délibération et un communiqué du CSA relatifs à la nature des messages pouvant être insérés dans les séquences publicitaires.

Il a considéré à cette occasion que si cette délibération et ce communiqué n'avaient produit aucun effet de droit, ils avaient eu cependant pour objet d'influer de manière significative sur le comportement des services de télévision. En conséquence de quoi, le juge

s'est livré à un contrôle poussé de la légalité de ces actes, laissant entendre qu'il pourrait les examiner de la même manière qu'une mesure de police administrative, au regard de la proportionnalité de l'atteinte portée aux droits et libertés.

L'action régulatrice du CSA dans son ensemble et sous toutes ses formes, au même titre que celles des autres autorités de régulation, a ainsi rejoint le giron du contrôle de légalité. Loin de contrecarrer sa liberté d'action et ses stratégies, ce progrès du contrôle juridictionnel lui donne au contraire l'assurance d'être guidé par le juge dans toutes les dimensions de ses missions.

Ainsi, même si le juge est conduit naturellement à prendre en compte l'analyse sectorielle à laquelle la compétence et l'exigence du CSA le préparent naturellement, il s'attache à ce que son contrôle ne soit ni détourné, ni affaibli.

A titre personnel, je soulignerai que l'on doit, quels qu'en soient les aléas, s'en féliciter, tant il est vrai que par sa pratique, le CSA contribue à l'enrichissement et à l'architecture du droit administratif.

Appel aux compétences du juge, garanties procédurales conformes aux exigences juridiques les plus fondamentales, inclination naturelle de la régulation à s'inscrire dans le cadre du droit souple, tout converge ainsi pour faire de la juridiction administrative, dans un souci de sécurité juridique, un garant et non pas seulement un censeur.

L'invitation à m'exprimer ici, dans ce lieu actif et prestigieux du droit juridictionnel m'offre ainsi l'occasion de rappeler toute l'utilité pour le CSA d'être accompagné, quelle que soit la forme de son intervention, par un juge attentif aux objectifs et aux méthodes d'une régulation souple et élargie.