

CONSEIL D'ETAT**Assemblée générale****Séance du jeudi 29 janvier 2026****N°410481****EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI**

visant à empêcher la constitution de monopoles économiques dans les secteurs des médias

1. Saisi, le 16 janvier 2026, par la présidente de l'Assemblée nationale sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi, déposée, le 9 décembre 2025, par Mme Sophie Taillé-Polian, visant à empêcher la constitution de monopoles économiques dans les secteurs des médias (n° 2216), le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.

2. Cette proposition de loi, qui comprend deux articles, s'inspire des recommandations émises par le groupe de travail n° 5, créé dans le cadre des « *Etats généraux de l'information* », lequel a notamment réfléchi à la manière de rénover la régulation des concentrations. Elle a pour objectif de faire obstacle à la constitution de « *positions dominantes d'influence* » dans certains médias, pour préserver le pluralisme économique et de l'information.

3. A cet effet, elle tend à modifier la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication pour prévoir, d'une part, qu'une même personne ne peut exercer un contrôle direct ou indirect sur un ensemble de médias d'information, lorsque leur part d'influence cumulée, évaluée au regard de critères qu'elle énonce, excède un seuil défini par décret en Conseil d'Etat, et, d'autre part, que toute opération de concentration, au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce, intervenant dans le secteur des médias d'information est soumise à l'Autorité de la concurrence qui, avant de se prononcer, recueille l'avis motivé de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. Elle prévoit ainsi de remplacer les articles 41-1 à 41-3 de la loi du 30 septembre 1986, qui seraient abrogés, [et] de définir les personnes qui peuvent être regardées comme titulaires d'une autorisation, ainsi que l'expression « *média d'information* ».

Sur la prise en compte des exigences du règlement (UE) 2024/1083

4. Le Conseil d'Etat observe, à titre liminaire, que cette proposition de loi n'a pas pour but d'adapter le droit national aux exigences du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE dit « *règlement européen sur la liberté des médias* », qu'elle n'évoque pas. Son champ d'application, limité aux « *médias d'information* », ne coïncide d'ailleurs pas avec celui de l'article 22 de ce règlement, qui impose aux Etats membres d'établir, dans leur droit national, des règles de

fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur « *le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale* », et dont le champ d'application s'étend à toute concentration « *concernant au moins un fournisseur de service de médias ou un fournisseur de plateforme en ligne fournissant un accès aux contenus médiatiques* » (article 2, 15) du règlement). Dans ce règlement, la notion de « *services de médias* » couvre « *, en particulier, la radiodiffusion sonore et télévisuelle, les services de médias audiovisuels à la demande, les services audio à la demande et les publications de presse* » (considérant 9 du règlement), étant précisé que les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos ou les fournisseurs de très grandes plateformes qui exercent un contrôle éditorial sur une ou plusieurs parties de leurs services peuvent également être qualifiés de fournisseurs de services de médias (considérant 11 du règlement). Le Conseil d'Etat estime, par suite, que le dispositif prévu par la proposition de loi, qui ne méconnaît pas les prévisions de ce règlement d'harmonisation minimale en instituant un contrôle des opérations de concentration des médias d'information, nécessitera néanmoins d'être complété, par ailleurs, par le législateur pour permettre la mise en œuvre complète de ce règlement.

Sur le champ d'application des mesures proposées pour empêcher la constitution de monopoles économiques dans le secteur des médias.

5. Le Conseil d'Etat constate que malgré la généralité de l'intitulé retenu par la proposition de loi, laquelle semble concerner la constitution de monopoles économiques dans le secteur des médias sans distinction de supports et de nature, les mesures envisagées par celle-ci sont, ainsi qu'il a été dit au point précédent, circonscrites aux seuls médias d'information.

6. La notion de « *médias d'information* » est définie par la proposition de loi comme visant « *toute entreprise de communication audiovisuelle ou de services de médias audiovisuels à la demande accordant une place importante à l'information et à l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale dans sa programmation ainsi que toute entreprise éditrice au sens de l'article 2 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, dont les publications de presse ou les services de presse en ligne présentent un caractère d'information politique et générale* ». Elle se réfère ainsi, d'une part, implicitement à la définition de la « *communication audiovisuelle* » donnée par l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, laquelle inclut notamment les services de radio, de télévision et de médias audiovisuels à la demande, et, d'autre part, explicitement à l'article 2 de la loi du 1^{er} août 1986 s'agissant de la presse papier ou en ligne, c'est-à-dire uniquement aux entreprises qui communiquent à destination du public et sont donc éditrices d'informations, par opposition aux plateformes, lesquelles stockent des contenus et se trouvent ainsi exclues des « *médias d'information* » au sens de la proposition de loi.

7. Le Conseil d'Etat observe cependant que s'il existe déjà en matière de presse des définitions de l'expression « *information politique et générale* » à l'article D. 19-2 du code des postes et communications électroniques et à l'article 2 du décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, qui permettront de qualifier aisément certaines entreprises éditrices de presse et de presse en ligne de médias d'information, l'imprécision de la notion de « *place importante* » faite « *à l'information et à l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale dans sa programmation* » s'agissant des entreprises de communication audiovisuelle ou de services de médias audiovisuels à la

demande risque de rendre plus délicate la détermination des entreprises concernées. Il suggère en conséquence de clarifier sur ce point la rédaction de la proposition de loi en s'inspirant des définitions existantes de l'« *information politique et générale* » en matière de presse, et de modifier par ailleurs l'intitulé de la proposition de loi pour ne cibler que le seul secteur des médias d'information. Enfin, il propose que les intitulés du titre II de la loi du 30 septembre 1986 : « *Des services de communication audiovisuelle* » et de son chapitre III : « *Dispositions applicables à l'ensemble des services de communication audiovisuelle soumis à autorisation* », soient adaptés à ce champ d'application.

Sur la constitution ou l'extension de groupes dans le secteur des médias d'information et les éventuelles atteintes au pluralisme

8. Sans méconnaître le risque que la constitution de positions dominantes combinées dans plusieurs types de médias fait courir au pluralisme, le Conseil d'Etat observe cependant qu'en l'absence d'études démontrant le caractère systématique et inévitable de l'atteinte au pluralisme résultant de la constitution ou de l'extension d'un groupe dans le secteur des médias d'information, il n'est pas établi qu'une opération de croissance externe ou interne dans ce secteur implique toujours, par elle-même, une atteinte au pluralisme et à l'indépendance des médias. En effet, les dirigeants d'un groupe de médias d'information peuvent estimer qu'il est conforme à l'intérêt économique du groupe de retenir un mode de gestion qui préserve la diversité et l'indépendance éditoriale des différents médias qui le constituent. Il s'en déduit que si ce type d'opérations appelle une vigilance particulière, les mesures prises pour préserver le pluralisme doivent toujours trouver leur origine dans la démonstration d'une atteinte à celui-ci, qui ne peut être présumée.

Sur la prohibition du contrôle par une même personne d'un ensemble de médias d'information dont la part d'influence cumulée excède un seuil défini par décret en Conseil d'Etat

9. Ainsi qu'il a été dit au point 3, la proposition de loi tend à modifier l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986, pour prévoir que : « *Une même personne physique ou morale ne peut exercer un contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, sur un ensemble de médias d'information, dont la part d'influence cumulée excède un seuil défini par décret en Conseil d'Etat.* ». Elle propose de préciser au sein du même article les critères au regard desquels est évaluée cette « *part d'influence cumulée* », qui sont, en premier lieu, « *l'audience cumulée sur l'ensemble des supports de diffusion* », à savoir les supports imprimés, numériques, télévisuels et radiophoniques, ainsi que les plateformes de partage de vidéos et les services de réseaux sociaux, avec une pondération propre à chaque support tenant compte de ses caractéristiques propres, et de son « *taux de pénétration* » au sein de la population, en deuxième lieu, la nature des contenus diffusés, en troisième lieu, l'étendue de la présence pluri-médias, et enfin l'existence de synergies éditoriales ou commerciales entre les entités concernées. Enfin, elle prévoit que les modalités d'application de cet article seront déterminées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, après consultation de l'Autorité de la concurrence.

10. La proposition de loi vise ainsi à instaurer une prohibition du contrôle par une même personne d'un ensemble de médias éditeurs d'information, dont la part d'influence cumulée sur tous les supports de diffusion confondus excéderait un seuil à définir par décret en Conseil d'Etat. Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, la pondération de cette part d'influence, évaluée notamment par le biais du calcul de l'audience cumulée de ces différents

supports, est inspirée de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande, laquelle a dégagé trois critères d'appréciation du pouvoir d'influence d'un média : le pouvoir suggestif (*Suggestivkraft*), résultant de l'éventuelle combinaison d'un texte, d'une image (inerte ou en mouvement) et du son, sachant que plus un média combine ces éléments plus son pouvoir suggestif est fort, la pénétration (*Breitenwirkung*) qui découle de la facilité d'accès au média concerné, et le degré d'actualité (*Aktualität*) de l'information délivrée qui est mesuré journalièrement.

Les cadres constitutionnel et conventionnel à respecter

11. Le Conseil d'Etat rappelle que la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est une liberté constitutionnelle particulièrement protégée, d'« *autant plus précieuse* » selon le Conseil constitutionnel que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés (Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse – considérants 35 à 38). Elle ne protège pas seulement les éditeurs de programmes mais également les auditeurs, téléspectateurs et lecteurs. Ainsi, dans le secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil constitutionnel considère que le public doit pouvoir disposer « *aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information* » (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication - considérant 11). Il estime que, dans le secteur de la presse, le public auquel s'adressent les quotidiens d'information politique et générale doit être à même « *de disposer d'un nombre suffisant de publications et de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 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 les objets d'un marché* » (Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 précitée et décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986 - Loi portant réforme du régime juridique de la presse - considérant 20). Le pluralisme et l'indépendance des médias constituent ainsi des objectifs à valeur constitutionnelle (Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 - Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision - considérant 3).

12. Le Conseil d'Etat souligne cependant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 citée précédemment, a également jugé, d'une part, que des dispositions qui imposeraient à tout moment aux personnes possédant ou contrôlant des quotidiens nationaux, régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale le respect de plafonds de diffusion dont le dépassement peut dépendre du succès auprès du public de ces quotidiens ou des mécomptes des quotidiens concurrents « *porteraient ainsi à la liberté de ces personnes et, plus, encore, à la liberté des lecteurs, une atteinte directement contraire à l'article 11 de la Déclaration de 1789* » (considérant 41), et d'autre part, que la liberté de création et de développement naturel des quotidiens n'était pas atteinte, pas plus que le libre choix des lecteurs, dès lors que la loi elle-même excluait « *le jeu des plafonds au cas de création de nouveaux quotidiens ou au cas de développement de la diffusion dû à d'autres causes que des opérations d'acquisition ou de prise de contrôle* » (considérant 43). Le juge constitutionnel en a déduit qu'il ne saurait être soutenu que « *ces dispositions méconnaissent la liberté d'entreprendre alors qu'elles ne limitent en rien la création de nouveaux quotidiens ou l'expansion de la clientèle des quotidiens existants* »

(considérant 53). Il a en outre précisé que *« s'il est loisible au législateur, lorsqu'il organise l'exercice d'une liberté publique en usant des pouvoirs que lui confère l'article 34 de la Constitution, d'adopter pour l'avenir, s'il l'estime nécessaire, des règles plus rigoureuses que celles qui étaient auparavant en vigueur, il ne peut, s'agissant de situations existantes intéressant une liberté publique, les remettre en cause que dans deux hypothèses : celle où ces situations auraient été illégalement acquises ; celle où leur remise en cause serait réellement nécessaire pour assurer la réalisation de l'objectif constitutionnel poursuivi »* (considérant 47).

13. Le Conseil constitutionnel considère également qu'il *« incombe au législateur, en fixant les règles tendant à la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, de veiller à ce que leur application ne limite pas la liberté d'entreprendre dans des proportions excessives au regard de l'objectif constitutionnel du pluralisme »*, et précise que la conciliation entre les divers principes et règles de valeur constitutionnelle applicables à la communication audiovisuelle *« doit être opérée compte tenu des contraintes techniques et des nécessités économiques d'intérêt général propres à ce secteur »* (Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication - considérant 40).

14. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales *« comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières »*. Il note que, dans son arrêt de grande chambre du 5 avril 2022 (CEDH, 5 avril 2022, *NIT S.R.L. c/ République de Moldova*, n° 29470-12), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré, s'agissant du respect du pluralisme des médias, qu'au devoir d'abstention de toute ingérence de l'Etat s'ajoute l'*« obligation positive »*, au sens de la jurisprudence de cette même cour, de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif, en distinguant le pluralisme interne, lequel s'attache au contenu des programmes, et le pluralisme externe visant l'organisation de l'audiovisuel au sein de l'Etat. La Cour a également précisé que ces deux types de pluralisme doivent être envisagés ensemble, l'un pouvant compenser l'insuffisance de l'autre, les Etats contractants devant par conséquent jouir d'un large pouvoir d'appréciation dans leur choix des moyens à déployer pour garantir le pluralisme dans les médias. Conformément à l'ensemble de ces règles et principes, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé qu'il découle des stipulations de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales *« une obligation pour les Etats parties à la convention de mettre en place un cadre juridique et administratif propre à garantir le pluralisme des médias, qui doit s'entendre tant du pluralisme externe entre les différents médias d'information que du pluralisme interne qui vise, au sein de chaque média d'information, à assurer une expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, l'accès du public devant ainsi être garanti à des informations impartiales et exactes et à une pluralité d'opinions et de commentaires »* (Décision n° 463162, *association Reporters sans frontières*, du 13 février 2024).

L'analyse des dispositions de la proposition de loi exposées au point 9 au regard de ces cadres

15. Le Conseil d'Etat estime qu'il se déduit de ces rappels qu'en dépit de la volonté légitime de garantir le pluralisme externe, la prohibition stricte du contrôle par une même personne d'un ensemble de médias d'information, dont la part d'influence cumulée excéderait un certain seuil risquerait de porter, à la liberté d'entreprendre et à la liberté de communication elle-même, une atteinte qui ne serait pas adéquate, nécessaire et proportionnée et serait dès lors contraire aux exigences constitutionnelles.

16. Le Conseil d'Etat relève néanmoins, comme l'ont fait précédemment les « *Etats généraux de l'information* », la pertinence d'une évolution de la régulation qui serait fondée, non plus sur un contrôle du pluralisme limité à l'évaluation de l'audience « *potentielle* » totale des seuls médias traditionnels, mais étendue à l'intégralité des médias offrant des contenus d'information en prenant en compte l'évolution des usages sur les supports numériques, la convergence des modes de diffusion, et les effets d'amplification liés à ces modes de diffusion, lesquels forgent le pouvoir d'influence sur l'opinion au-delà de la simple part d'audience.

17. Il estime en conséquence qu'afin de respecter l'objectif que se fixe la proposition de loi sans se heurter à un obstacle d'ordre constitutionnel, la détermination d'un seuil de part d'influence pourrait, plutôt que d'interdire son dépassement, avoir pour conséquence en cas de dépassement de déclencher un contrôle ou une enquête de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. Les pouvoirs de celle-ci devraient alors, sur la base de ses compétences actuelles, être adaptés à cet effet, afin de lui donner la possibilité de s'assurer du respect du pluralisme par le groupe concerné, sans préjudices des obligations conventionnelles qui pourraient déjà s'appliquer au sein de ce groupe. Le constat d'un insuffisant respect du pluralisme conduirait l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, par le biais d'observations et recommandations (portant par exemple sur l'indépendance des rédactions, des engagements concrets sur des garanties quant à l'autonomie de filiales, pouvant aller jusqu'à la cession de participations ou de filiales dans un secteur...), à exiger la prise de mesures visant à le rétablir. L'absence de prise en compte des observations et recommandations pourrait ultérieurement conduire au prononcé par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique d'injonctions de faire, pouvant aller jusqu'à l'obligation de procéder à des cessions ou des restructurations si aucun autre moyen d'assurer le respect du pluralisme n'est envisageable, éventuellement sous astreinte, voire à des sanctions pécuniaires en cas de non-respect de ces injonctions.

18. Le Conseil d'Etat suggère en outre, afin de parvenir à une évaluation la plus concrète possible de la part d'influence d'un groupe, de préciser les critères d'évaluation que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique devrait utiliser dans le contrôle du respect du pluralisme. Par ailleurs, il observe que le seuil de part d'influence cumulée tel qu'envisagé par la proposition de loi ne pourrait, au regard de son impact sur la liberté de communication, la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, de même qu'en raison des sanctions que la procédure pourrait *in fine* entraîner, être entièrement renvoyé à un décret en Conseil d'Etat, mais devrait comporter au moins la fixation préalable par le législateur des critères dont il doit être tenu compte pour sa détermination au regard de l'objectif poursuivi.

19. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en tout état de cause les mesures qui pourraient être ainsi adoptées devront respecter les dispositions de l'article 21 du règlement (UE) 2024/1083

citée précédemment, notamment en offrant aux fournisseurs de services de médias d'information concernés des voies de recours contre les mesures éventuellement prises à leur encontre par le régulateur.

20. Enfin, il souligne que l'abrogation des dispositifs dits « *anti-concentration* » de la loi du 30 septembre 1986 nécessiterait préalablement une véritable analyse de ses impacts, dès lors qu'ainsi qu'il a été dit aux points 5 à 7 le champ d'application des mesures envisagées par la proposition de loi ne coïncide pas exactement avec celui sur lequel portent ces dispositifs.

Sur le contrôle des opérations de concentration dans le secteur des médias d'information

21. Ainsi qu'il a été dit au point 3, la proposition de loi tend à modifier l'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 afin, selon son exposé des motifs, de renforcer « *la coopération des autorités régulatrices indépendantes en confiant à l'autorité de la concurrence le contrôle du "pouvoir d'influence" après avis de l'Arcom* ». A cet effet, elle prévoit que toute opération de concentration, au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce, doit, avant sa réalisation, être notifiée à l'Autorité de la concurrence et à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, et que l'Autorité de la concurrence recueille, avant de se prononcer, l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, après lui avoir transmis les éléments de la saisine. Elle précise, par ailleurs, que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique doit transmettre ses observations dans un délai d'un mois, sous la forme d'un avis motivé, rendu public et qui doit tenir compte d'un certain nombre de critères tenant à la part d'influence cumulée des médias d'information détenus par la personne physique ou morale résultant de l'opération de concentration, au contrôle effectif qu'exerce une personne physique ou morale à travers son portefeuille d'entreprises sur les sociétés concernées, au comportement passé de la personne physique ou morale concernée au regard du respect des obligations légales découlant de la loi du 30 septembre 1986 et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, ainsi qu'aux engagements pris par les parties à l'opération de concentration afin de garantir l'indépendance éditoriale, l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des courants d'expression socio-culturels.

22. Le Conseil d'Etat observe que cet enrichissement du régime de contrôle des opérations de concentration propre au secteur des services de médias d'information vise ainsi, au sein du contrôle économique en vigueur sur la base des exigences du droit de l'Union, à garantir le pluralisme et l'indépendance des médias, constitutionnellement et conventionnellement protégés.

23. En premier lieu, il constate, comme indiqué au point 4, que si le nouveau dispositif créé par la proposition de loi ne méconnaît pas l'article 22 du règlement (UE) 2024/1083 cité précédemment, il n'en assure qu'une adaptation incomplète, qui nécessitera d'être ajustée sur plusieurs points par le législateur pour permettre la mise en œuvre complète de celui-ci.

24. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat note qu'en l'état actuel du droit national, les opérations de concentration, telles que définies à l'article L. 430-1 du code de commerce, font l'objet, lorsque les seuils prévus à l'article L. 430-2 du même code sont atteints, d'un examen par l'Autorité de la concurrence qui apprécie si elles sont de nature à porter atteinte à la concurrence. Il relève qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 11 à 14 que la mise en œuvre d'une nouvelle mesure de contrôle des opérations de concentration au regard de leur impact sur le pluralisme et l'indépendance des médias peut porter au droit de propriété et à la liberté

d'entreprendre une atteinte justifiée par la préservation du pluralisme et l'indépendance des médias, ou au regard des normes de l'Union européenne, du pluralisme des médias et de l'indépendance éditoriale, à condition que cette atteinte soit à la fois adéquate, nécessaire et proportionnée. En effet, comme cela a été dit au point 8, il estime qu'une opération de concentration économique n'implique pas par elle-même une atteinte au pluralisme et à l'indépendance des médias.

25. Le Conseil d'Etat observe que le nouveau dispositif envisagé par la proposition de loi confie à l'Autorité de la concurrence, après avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, le contrôle des opérations de concentration dans le secteur des services de médias d'information, sans en modifier le champ de compétence. Il constate, en outre, que ce nouveau dispositif impose à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique de tenir compte, dans son avis motivé, d'un certain nombre de critères sans pour autant lui donner des pouvoirs d'investigation complémentaires lui permettant de pouvoir utilement les prendre en compte. Aussi, au regard de l'objectif de la proposition de loi, il suggère que les dispositions soient complétées afin de permettre expressément, d'une part, à l'Autorité de la concurrence de prendre en compte l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique dans son appréciation de l'impact économique de l'opération, et de donner, d'autre part, à cette dernière les moyens de rendre un avis motivé et circonstancié.

26. Par ailleurs, il relève que si le champ d'application de ce nouveau régime de contrôle des opérations de concentration est restreint, en ce qu'il ne concerne que le secteur des médias d'information ainsi qu'il a été exposé aux points 5 à 7, il constate néanmoins qu'il imposerait une double notification de toutes les opérations de concentration intervenant dans ce secteur. Il estime que seront ainsi soumises à ce dispositif des opérations de concentration qui sont susceptibles de n'avoir aucune incidence sur le pluralisme et l'indépendance des médias. Aussi, pour que ce nouveau dispositif ne porte pas une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété, et ne méconnaisse pas le principe d'égalité, il propose, d'abord, qu'il ne s'applique qu'aux opérations de concentration dépassant les seuils définis à l'article L. 430-2 du code de commerce. Il constate, ensuite, que rien ne justifie d'imposer aux entreprises du secteur une double notification auprès de chacune des autorités, la simple transmission à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique de la notification faite à l'Autorité de la concurrence apparaissant suffisante.

27. Enfin, il estime que certains des critères dont l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique doit tenir compte devront être précisés, leur formulation ne permettant pas de déterminer suffisamment, les sociétés et personnes physiques ou morales visées. Il considère par ailleurs que la prise en compte du critère relatif au comportement passé de la personne physique ou morale concernée ne pourrait, au regard des sanctions pouvant éventuellement être infligées, respecter le principe de non rétroactivité de la loi pénale, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère de punition, qu'en s'appliquant à la méconnaissance des règles postérieures à l'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi.

28. En troisième lieu, le Conseil d'Etat relève qu'afin d'articuler au mieux les dispositions qui pourraient être prévues à l'article 41 de la loi du 30 août 1986 avec celles envisagées au point 23, il conviendra de prévoir que lorsque l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique émet un avis dans le cadre d'une opération de concentration, elle peut, pendant une période à fixer par le législateur, se dispenser de procéder à un contrôle ou

une enquête dans l'hypothèse d'un franchissement du seuil de part d'influence mentionné au point 9 en conservant néanmoins la faculté de prendre les mesures prévues au point 17.

29. En dernier lieu, le Conseil d'Etat constate que certaines dispositions de coordination seront nécessaires, d'une part, afin de permettre à l'Autorité de la concurrence de suspendre les délais de sa procédure pour prendre utilement connaissance de l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique tel qu'il est envisagé par la proposition de loi, et, d'autre part, d'assurer une articulation entre cette proposition et l'avis de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique actuellement exigé au 1er alinéa de l'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986.

30. A l'issue de son examen des dispositions de la proposition de loi, le Conseil d'Etat observe enfin qu'il conviendra, en tout état de cause, de prévoir, d'une part, les adaptations nécessaires à son applicabilité outre-mer, prenant en compte des critères propres au pluralisme observé dans chacune de ces collectivités, et, d'autre part, une entrée en vigueur différée d'au moins six mois à compter de la publication du texte de loi afin de laisser à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ainsi qu'aux entreprises concernées le temps de prendre les dispositions utiles à la mise en œuvre du nouveau régime applicable.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 29 janvier 2026.