

N° 455263 – Société d’exploitation d’un service d’information

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 11 janvier 2023

Décision du 27 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Faut-il y voir un signe des temps ? Vous êtes amenés à vous prononcer, pour la deuxième fois en moins de six mois, sur la doctrine du CSA sur le pluralisme politique. Après avoir ainsi précisé, en septembre dernier, les critères permettant de déterminer si une personnalité pouvait être qualifiée de « politique » et, en conséquence, voir ses interventions décomptées¹, il vous appartient cette fois de préciser comment décompter le temps d’antenne d’une personnalité candidate à une élection locale lorsqu’elle s’exprime sur des thématiques nationales qui dépassent le cadre de la seule circonscription où elle se présente.

Est en cause une décision du 9 juin 2021, par laquelle le CSA a adressé à la société d’exploitation d’un service d’information (SESI), filiale de la société Canal plus qui exploite la chaîne CNews, une mise en demeure en raison du non-respect du pluralisme politique en période électorale.

Cette décision est motivée par la circonstance que compte tenu du temps de parole important accordé à M. B..., tête de liste du Rassemblement national à Paris, entre les 10 et 28 mai 2021, la chaîne ne serait pas en mesure d’assurer aux différentes listes aux élections régionales en Ile-de-France un accès équitable à l’antenne, d’ici la fin de la période électorale fixée au 18 juin suivant. En effet, l’éditeur, en désaccord sur les modalités de calcul retenues par le CSA, s’était non seulement refusé à remédier au déséquilibre relevé par l’autorité de

¹ CE, 28 septembre 2022, société Groupe Canal Plus, n°452212, C

régulation, mais il avait exprimé son intention de rattraper du temps d'antenne au profit de la liste du Rassemblement national.

Le cadre juridique

Un bref rappel, tout d'abord, sur le cadre juridique applicable.

- Vous jugez de longue date qu'il appartient aux éditeurs de traiter les différents candidats de façon équitable dans l'accès à l'antenne, sans pour autant qu'ils soient tenus de respecter une stricte répartition du temps d'antenne (Ass. 20 octobre 1989, H... n° 108130, AJDA 1989, p. 763). Comme le souligne Mme L... dans ses conclusions, il s'agit de s'assurer que l'équilibre exigé par le législateur n'a pas été rompu « d'une manière telle que la sincérité du scrutin ait pu en être affectée ».

C'est l'ARCOM qui, on le sait, est chargée, en vertu de l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, de garantir « le pluralisme de l'information ». Elle adresse à ce titre, sur le fondement, en ce qui concerne les campagnes électorales, de l'article 16 de cette loi, des recommandations, qui présentent un caractère obligatoire pour les opérateurs (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

- Le CSA a adopté sur ce fondement, le 4 janvier 2011, une délibération établissant un cadre juridique permanent applicable à l'ensemble des éditeurs concernant toutes les élections, tout en continuant, comme elle le faisait par le passé, d'adresser aux chaînes des recommandations spécifiques avant chaque élection. C'est ainsi qu'en l'espèce, une délibération du 17 mars 2021, reprenant ces règles générales, a été adoptée en vue des élections régionales du mois de juin suivant.

Ces différentes délibérations imposent de décompter de façon distincte les interventions des personnalités et candidats selon qu'elles sont ou non liées à l'élection.

Les propos ne présentant aucun lien, même indirect, avec l'élection sont décomptés selon les règles applicables en dehors de la période électorale, les invitations des candidats devant être, par ailleurs, liées aux nécessités de l'actualité.

Pour les propos liés à l'élection, il est introduit² une distinction :

- Lorsqu'il est traité d'une circonscription électorale déterminée, les éditeurs veillent à ce que les candidats ainsi que les personnalités ou les partis et groupements politiques qui les soutiennent bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne ;
- Lorsque le traitement de l'élection dépasse le cadre d'une circonscription électorale concernée par le scrutin, ce sont les partis et groupements politiques présentant des candidats et leurs soutiens qui doivent être traités de façon équitable.

La recommandation de 2021 précise qu'il doit être tenu compte, dans l'appréciation du respect de ces exigences, de la représentativité des candidats, en fonction des résultats obtenus aux dernières élections, des indications des sondages d'opinion et de leur contribution à l'animation du débat électoral.

La question posée et les termes du débat

▪ Selon la requérante, ces délibérations n'imposent d'attribuer un temps d'antenne équitable aux candidats que lorsque leurs interventions portent de façon spécifique sur la circonscription électorale où ils se présentent. Pas lorsqu'ils s'expriment sur des thématiques en lien avec l'actualité nationale, qui ont une résonance dans l'ensemble des circonscriptions. Et pas même si cette résonance est particulièrement vive au plan local.

Ainsi, en l'espèce, CNews n'a décompté, au titre du temps d'intervention de M. B..., que les sept minutes au cours desquelles il s'est exprimé sur des événements locaux, comme par exemple un homicide à Ivry-sur-Seine ou l'interdiction d'une manifestation à Paris, ou sur des questions d'ordre personnel, comme les raisons de son engagement politique.

Ses autres prises de parole, d'une durée d'une heure, qui portaient notamment sur l'immigration, le port du masque, le manque de place en prison, ou encore sur des faits divers survenus en province, ont été décomptées au titre du temps d'antenne des partis et groupements politiques au plan national, au même titre, par exemple, que les interventions des dirigeants de ces mouvements qui ne s'étaient pas portés candidats aux élections régionales.

² Article 1.1 de la recommandation de 2011 et point 1 de celle de 2021

La formulation se retrouvait déjà dans de précédentes recommandations – V. par ex. recommandations des 18 avril et 10 mai 2007 en vue des élections législatives de juin 2007

- Selon l'ARCOM, au contraire, dès lors que les interventions de M. B... portaient sur des thématiques majeures de la campagne électorale en Ile-de-France (même communes aux autres circonscriptions) et qu'en outre, sa qualité de candidat était presque toujours rappelée, elles devaient être décomptées du temps d'antenne de la liste à laquelle il appartenait.

Il fallait donc en tenir compte pour le calcul du temps d'intervention des binômes concurrents en Ile-de-France, alors qu'il n'y avait, en revanche, pas à décompter les interventions de l'intéressé du temps d'antenne de son parti au niveau national.

Moyen tiré de l'erreur de droit

- A l'appui de la position de la requérante, il pourrait être considéré que lorsqu'un candidat à une élection locale s'exprime sur une thématique nationale, le traitement de l'élection « dépasse le cadre » de la circonscription au sens des recommandations litigieuses.

Ainsi, en l'espèce, les propos tenus par M. B... sur la sécurité ou l'économie intéressaient tout autant les habitants de province que ceux de Paris.

- Le risque évident est cependant que des interventions répétées sur des thématiques nationales ne confèrent à un candidat une notoriété soudaine par rapport à ses concurrents, ce qui lui permettrait de bénéficier de l'effet « vu à la télévision »...

En outre, il a été fréquemment constaté, en particulier pour les élections régionales, une tendance à la nationalisation des enjeux des scrutins. On pourra toujours le regretter mais c'est ainsi : le résultat se décide désormais souvent sur des problématiques nationales et non pas sur des thématiques en lien avec l'actualité propre à la circonscription. Il serait donc assez réducteur de ne décompter, au titre du temps d'antenne accordé aux différents candidats, que leurs seules interventions qui s'y rapportent spécifiquement.

Cela reviendrait, par exemple, à distinguer les propos se rapportant de façon générale à la délinquance et ceux qui, tout en ayant la même portée, évoquent en outre un fait divers survenu dans la circonscription. De même, il peut sembler artificiel de distinguer selon que le candidat évoque le taux de l'inflation ou les prix constatés dans l'un des supermarchés de cette même circonscription...

Il faut donc interpréter les délibérations du CSA dans le sens qui nous paraît le plus conforme à cette exigence générale d'impartialité posée par le législateur et rappelée par votre jurisprudence.

Cela nous paraît correspondre à la position de la doctrine retrouvée³, qui interprète ces dispositions comme impliquant que le principe d'équité doit être respecté dans chacune des circonscriptions traitées ainsi qu'au niveau national.

Il nous semble devoir en être déduit que les temps d'intervention des candidats au plan local doivent être présumés comme se rattachant à l'actualité de la circonscription, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la thématique est propre à cette circonscription.

- Cette présomption ne saurait pour autant être irréfragable. Si, en principe, un candidat local doit être regardé comme s'exprimant dans le cadre de la campagne locale et un responsable politique national (dirigeant ou porte-parole) au titre de la campagne nationale, certaines configurations sont plus complexes.

On pense d'abord au cas où un responsable national s'exprime pour soutenir un candidat dans une circonscription. En ce cas, il résulte des termes-mêmes de la recommandation que son temps d'intervention dans ce cadre doit être comptabilisé dans le cadre de la campagne locale.

Et surtout à l'inverse, il peut arriver qu'un responsable politique national soit également candidat à une élection locale. On pense par exemple, pour en rester au cas du Rassemblement national, à la candidature de Mme Le Pen dans le Pas-de-Calais. Ou encore, de façon plus générale, aux membres du Gouvernement qui se présentent dans une circonscription.

Il n'y aurait alors pas grand sens, du point de vue de l'équité, à imposer aux chaînes de comptabiliser l'ensemble des interventions des intéressés au titre de la campagne dans la circonscription au motif que les thématiques évoquées se retrouvent dans le débat politique interne à celle-ci. Cela conduirait à accorder un temps démesuré à leurs adversaires au plan local alors qu'ils sont, eux, dépourvus de responsabilités politiques nationales et de la

³ Christophe Haquet - David Maslarski - JurisClasseur Communication - Fasc. 251 : Obligations générales de programmes des services de communication audiovisuelle

notoriété qui s’y attache. Et, à l’inverse, il serait également étrange de ne pas prendre en compte les interventions de ces responsables politiques au titre de la campagne nationale.

- Il incombe ainsi, nous semble-t-il, à l’ARCOM d’apprécier de façon spécifique le décompte du temps d’intervention de ces personnalités, en distinguant, pour elles seules, selon que leurs interventions se rattachent au débat local ou au débat national.

A cet égard, la mention de la candidature de l’intéressé dans la circonscription pourra constituer un indice pour permettre de se prononcer sur les cas limites de candidats jouissant d’une reconnaissance médiatique, sans pouvoir être considérés comme les principaux responsables de leur mouvement politique. Mais c’est le contenu même des propos qui devrait être, selon nous, le plus souvent déterminant.

Précisons encore – même si cela dépasse le cadre du présent litige - que lorsque les interventions du responsable politique national doivent être rattachées à la campagne nationale, l’exigence d’équité pourrait impliquer que le temps d’intervention accordé aux autres candidats dans la circonscription soit réévalué dans une certaine mesure – en tenant compte de l’exposition médiatique particulière de leur adversaire. On pense notamment au cas où le temps d’intervention du responsable politique national consacré aux problématiques strictement locales serait très faible.

- Si vous nous suivez, il nous semble que vous pourrez considérer qu’aucune erreur de droit ne saurait être, en l’espèce, reprochée au CSA. Dès lors qu’il a estimé que M. B... ne pouvait être regardé comme un responsable politique national, son temps d’intervention devait être décompté au niveau de la circonscription Ile-de-France et non, comme l’a fait la chaîne, au titre de la campagne nationale du Rassemblement national.

Moyens tirés de l’erreur de qualification juridique et de l’erreur d’appréciation

Il vous restera à vous prononcer sur la mise en œuvre par l’autorité de ces règles générales.

- Votre contrôle sur les décisions de mise en demeure s’étend à l’erreur de qualification juridique en ce qui concerne l’existence du manquement reproché mais une fois celui-ci caractérisé, vous n’exercez qu’un contrôle restreint sur le choix de la mesure (V. CE, 6 mai 2021, SIRTI, n°435540, B).

Vous jugez par ailleurs, de façon constante (V. par ex. JRCE, 16 mars 2017, D-A..., n° 408730), qu'il incombe à l'autorité de rappeler, en temps utile, les éditeurs à leurs obligations, au moyen de mises en demeure, comme en l'espèce, ou d'actes de droit souple (recommandations, mises en garde...), « lorsqu'il apparaît, eu égard notamment aux déséquilibres déjà constatés et aux projets annoncés par les chaînes, que le principe de pluralisme politique ne pourra pas être respecté pendant la période [électorale] ».

- En l'espèce, il nous semble qu'il ne peut être reproché au CSA d'avoir inexactly qualifié les faits de l'espèce.

Ancien journaliste de LCI récemment rallié au RN, M. B... ne pouvait être regardé comme un responsable politique national, même s'il disposait déjà d'une petite notoriété médiatique. Il n'était pas, alors, le porte-parole de campagne qu'il est devenu à l'occasion des présidentielles et ne disposait pas alors, comme aujourd'hui, d'un mandat national.

Au vu de l'évolution de son parcours politique, le décompte de son temps d'intervention pourrait certes se poser dans des termes différents à l'occasion des prochaines élections régionales, s'il se porte de nouveau candidat, mais ces considérations sont évidemment, en l'espèce, sans incidence.

Le rappel de la candidature de l'intéressé était, en outre, mentionné par la chaîne dans le cadre de la plupart de ses interventions, ce qui confirme qu'il s'exprimait bien en tant que candidat. L'absence d'une telle mention n'aurait d'ailleurs pas nécessairement suffi, en l'espèce, à le faire regarder comme s'exprimant en tant que responsable national.

Et, par ailleurs, les interventions de M. B... ne pouvaient évidemment être regardés comme des propos non liés à l'élection, qui auraient eu vocation à être décomptés de façon distincte.

Enfin, comme l'a encore retenu le CSA, le déséquilibre entre le temps d'antenne des candidats RN en Ile-de-France et celui de leurs concurrents était très net pour la période du 10 au 18 mai : 37 % environ, contre 35 % à la liste de Valérie Pécresse, et surtout, moins de 10 % pour les autres listes. Cela ne reflétait évidemment pas le poids respectif de ces différentes formations.

- Quant au choix d'une mise en demeure, plutôt que d'une simple mise en garde qui eût été également envisageable, il n'est pas contesté en tant que tel et il paraissait d'autant plus approprié que la chaîne avait manifesté son intention de persister dans son mode de calcul en attribuant pour la dernière semaine de campagne davantage de temps d'antenne aux candidats du RN...

Autres moyens

Si vous nous suivez, vous pourrez aisément écarter les autres moyens du recours :

1° D'une part, le moyen tiré de la violation du décret du 28 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du CSA est dépourvu de précision

2° D'autre part, eu égard à la nature des manquements relevés comme à l'effet d'une mise en demeure, la décision critiquée n'a pas, en l'espèce, porté une atteinte excessive à la liberté d'expression⁴.

PCM : rejet du recours

⁴ Votre jurisprudence admet l'opérance du moyen (CE, 17 décembre 2018, Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité, n° 416311, en B sur un autre point ; 13 mai 2019, Société France Télévisions, n° 421779, en A).