

N° 452212

Société Groupe Canal plus et autres

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 14 septembre 2022

Lecture du 28 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Florian Roussel, rapporteur public

Il est coutume d'affirmer que la démocratie moderne repose sur les partis politiques, ou même, pour citer Hans Kelsen, qu'elle est « *nécessairement et inévitablement un État de partis* ». Pour autant, on le sait, des formes d'expression politique existent en dehors de ces structures organisées.

Des responsables politiques en dissidence par rapport à leur ancien parti jusqu'aux mouvements contestataires à l'image des « gilets jaunes », en passant par des personnalités de la société civile tentées par une incursion en politique, les exemples sont multiples. Le phénomène, s'il s'amplifie, n'a d'ailleurs rien de nouveau. On pense à des personnalités aussi dissemblables que Georges Mandel dans les années 1930 et Coluche au début des années 1980 – mais nous pourrions également remonter à Louis-Napoléon Bonaparte en 1848...

Le présent litige vous conduira à vous prononcer sur les conséquences qu'en tire l'autorité de régulation en ce qui concerne le respect du pluralisme en matière audiovisuel.

Par la délibération attaquée, en date du 3 mars 2021, le CSA a, en effet, « *décidé de décompter intégralement les temps d'intervention dans les médias audiovisuels de M. Arnaud Montebourg, de M. Manuel Valls, de M. Laurent Joffrin, de Mme Marion Maréchal et de M. Nicolas Hulot au titre de l'appréciation du respect du principe de pluralisme politique (...)* ». Il en a informé, une semaine plus tard, le groupe Canal plus et les sociétés d'édition des chaînes qui le composent.

Le recours dont ceux-ci vous saisissent (et dont vous êtes bien compétents pour connaître en application du 4^o de l'article R 311-1 du CJA) a aujourd'hui perdu l'essentiel de son intérêt immédiat, d'ailleurs dès l'origine assez ténu, au vu des évolutions du parcours des cinq intéressés. Mais il n'en soulève pas moins des questions importantes, qui dépassent largement le cas d'espèce, en ce qui concerne notamment les critères généraux permettant de qualifier une personnalité de « politique » au sens de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, mais aussi la finalité et les modalités du décompte de leurs temps d'intervention et les pouvoirs reconnus à l'autorité de régulation.

Cadre juridique et objet de la délibération

¹ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Historique et éléments de contexte juridique

▪ Le pluralisme des courants de pensée et d'opinion, dont le pluralisme de l'expression politique est une composante¹, constitue un objectif de valeur constitutionnelle dégagé par le Conseil constitutionnel (décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982), puis consacré par la révision constitutionnelle de 2008 aux articles 4 et 34 de la Constitution. Les articles 3-1² et 13 de la loi du 30 septembre 1986 confèrent au CSA (et désormais à l'ARCOM) la mission d'en garantir le respect.

Dans votre décision d'Assemblée A... et B... (8 avril 2009, n°311136, A - Rec. p. 140), vous avez souligné que l'autorité disposait à cette fin d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer, dans le cadre et les limites du pouvoir réglementaire qui lui est reconnu par le Conseil constitutionnel³, les règles propres à assurer une présentation équilibrée de l'ensemble du débat politique national.

▪ A l'origine, la règle dite des « trois tiers », issue d'une directive édictée en novembre 1969 par l'ORTF, ensuite reprise par la Commission nationale de la communication et des libertés puis par le CSA, imposait le respect d'un équilibre entre « les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les approuvent et ceux qui les critiquent » « sur une période raisonnablement calculée » - ce qui était interprété comme garantissant l'octroi d'un tiers du temps de parole au gouvernement, un tiers à la majorité parlementaire et un tiers à l'opposition parlementaire.

Dans votre décision Front national (CE, 7 juillet 1999 Front national n° 198357, p. 245), vous avez jugé que cette règle, que vous aviez implicitement validée dans votre décision d'assemblée C... (20 mai 1985, n°64146, A) n'avait pas pour objet et ne pouvait légalement avoir pour effet d'écartier des programmes l'expression des courants de pensée et d'opinion ne se rattachant ni à la majorité ni à l'opposition parlementaire.

Le CSA en a déduit, dans une délibération du 8 février 2020, que les chaînes devaient veiller à assurer un temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement⁴. Puis il a étendu cette exigence, en 2006, aux formations parlementaires ne pouvant se rattacher ni à la majorité ni à l'opposition. C'était le principe des « quatre parts ».

Vous avez ensuite imposé, dans votre décision A... précitée, la prise en compte de celles des interventions du Président de la République qui ne sont pas étrangères au débat politique national et contraint en conséquence le CSA à modifier sa réglementation.

¹ Décision A... et B... citée infra

² Introduit par la loi n°2004-669 du 9 juillet 2004

³ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, ct 14

⁴ Tout en posant par ailleurs la règle selon laquelle le temps d'intervention dévolu à l'opposition parlementaire ne pouvait être inférieur à la moitié du temps d'intervention cumulé des membres du gouvernement et de la majorité parlementaire

▪ La délibération n° 2017-62 du 22 novembre 2017, aujourd'hui en vigueur, prévoit qu'en dehors des campagnes électorales (qui font l'objet de règles spécifiques en application de l'article 16 de la loi), le temps d'intervention cumulé du Président de la République relevant du débat politique national ainsi que celui de ses collaborateurs et des membres du Gouvernement doit correspondre au tiers du temps total d'intervention.

Celui des « partis et groupements politiques qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale » doit, quant à lui, être déterminé de façon équitable, au regard de leur représentativité et de leur contribution à l'animation du débat politique national.

La doctrine la mieux informée⁵ relève que « le CSA attend des éditeurs de services qu'ils accordent approximativement 55 à 60 % des temps de parole aux représentants du « bloc majorité », 30 à 35 % à ceux du « bloc opposition » et autour de 10 % aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement ou à des formations parlementaires n'appartenant pas à la majorité ni à l'opposition ».

Par ailleurs, l'exigence de pluralisme s'applique également dans le traitement de l'actualité politique locale, en tenant compte des équilibres politiques locaux.

▪ En application de l'article 28 de la loi, les exigences du pluralisme sont également précisées dans les conventions conclues entre le CSA et les services de télévision privés.

Celles-ci stipulent que l'éditeur « assure le pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion, notamment dans le cadre des recommandations formulées par le CSA. [Il] veille à ce que l'accès pluraliste des formations politiques à l'antenne soit assuré dans des conditions de programmation comparables ». Par ailleurs, « les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne veillent à respecter une présentation honnête des questions prêtant à controverse et à assurer l'expression des différents points de vue »⁶.

Des obligations analogues sont posées en ce qui concerne les chaînes du service public par l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986) et leur cahier des charges⁷.

Votre jurisprudence réserve uniquement le cas particulier des services radiophoniques qui se donnent pour vocation d'assurer l'expression d'un courant particulier d'opinion (27 novembre 2015, Association Comité de défense des auditeurs de Radio Solidarité, n° 374373, A) et disposent en conséquence de davantage de liberté éditoriale.

⁵ JCP Communication – Fasc 251 Obligations générales de programmes des services de communication audiovisuelle – C. Haquet et D. Maslarski

⁶ Conv. TF1 et M6, art. 7. – Conv. Canal +, art. 8. – Conv. TNT, câble, satellite, ADSL, art. 2-3-2

⁷ Le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France télévision prévoit notamment, en son article 46, que « France Télévisions diffuse des émissions régulières consacrées à l'expression directe des formations politiques représentées par un groupe dans l'une ou l'autre des assemblées du Parlement, dans le respect des modalités définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

Son article 2 prévoit, de façon plus générale, que « son offre de services de communication audiovisuelle permet au public d'exercer son libre choix entre des programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent respectant l'impératif de l'honnêteté de l'information ».

- La mise en œuvre de ces exigences implique que le décompte des temps d'antenne s'effectue sur une base objective.

Le deuxième alinéa de l'article 13 de la loi fait ainsi obligation aux services de radio et de télévision de transmettre à l'ARCOM « *les données relatives aux temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux et les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes* » selon les conditions de périodicité et de format que l'autorité détermine⁸.

Introduite par la loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994, cette obligation, qui n'était à l'origine expressément posée par le législateur que pour les seules chaînes publiques⁹, a été étendue par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 à l'ensemble des services.

La loi prévoit en outre que ces données sont communiquées par l'autorité de régulation aux présidents des assemblées et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement et sont en outre rendues publics, l'objectif étant, comme le souligne un auteur, de favoriser le contrôle par les citoyens eux-mêmes du principe du pluralisme¹⁰.

Objectif poursuivi par la délibération du 3 mars 2021

- Dans ce contexte juridique ainsi rappelé, l'édiction de la délibération du 3 mars 2021 peut surprendre, au moins au premier abord.

D'une part, parce qu'elle n'est prévue ni par la loi du 30 septembre 1986 ni par une précédente délibération du CSA, et en particulier pas par celle du 22 novembre 2017.

Il appartient, en principe, aux éditeurs de services de procéder elles-mêmes à cette qualification, sous le contrôle de l'ARCOM, lorsqu'ils procèdent au décompte des temps d'intervention.

D'autre part, parce qu'une telle délibération ne correspond pas à la pratique habituelle du CSA. Il semblerait qu'une autre ait été prise peu avant concernant Ségolène Royal et une autre, plus commentée, l'a été, six mois plus tard, concernant Eric Zemmour, mais c'est tout.

Sans doute le CSA entendait-il se montrer particulièrement vigilant sur le respect du pluralisme à un an d'importantes échéances électorales, s'agissant de personnalités susceptibles d'y jouer un rôle très actif.

⁸ Cette communication paraît au moins devoir être mensuelle puisque cet alinéa impose la communication de ces données chaque mois aux autorités qu'il identifie ainsi qu'aux responsables des partis politiques.

⁹ Même si le CSA semblait en faire une application généralisée en se fondant sur les dispositions générales de l'article – V. fascicule précité du JCP communication.

¹⁰ Pascal Kamara, « Droit de la communication audiovisuelle », LGDJ, ed 2021, p. 99

Et sans doute les évolutions précédemment relevées dans la vie politique nationale, avec en particulier l'affaiblissement de certains grands partis traditionnels et l'érosion progressive des frontières entre la société civile et la sphère politique, l'ont-elles également incité à intervenir.

- La délibération du 3 mars 2021 poursuivait ainsi un objectif de clarification et d'harmonisation des pratiques des chaînes.

Enjeux du décompte des personnalités politiques non partisans

Nous nous sommes interrogé sur l'intérêt pour l'autorité de décompter le temps d'intervention de personnalités qui n'étaient alors adhérentes d'aucun parti ou groupement politique, alors que sa délibération de 2017 n'impose, hors période électorale, que l'équité dans la détermination du temps d'intervention de telles formations.

- Une première réponse pourrait être que l'acte attaqué vise uniquement, dans un souci de transparence, à délivrer une information plus complète sur les temps d'intervention aux autorités et responsables mentionnés à l'article 13, et plus généralement au public.

Cependant, cela reviendrait alors à imposer aux chaînes une obligation bien fastidieuse pour un intérêt réel somme toute limité. La délibération attaquée souligne d'ailleurs elle-même que ce décompte s'effectue « au titre de l'appréciation du respect du principe de pluralisme politique ».

- Afin de surmonter la contradiction apparente entre la loi, qui fait référence de façon générale aux personnalités politiques, et la délibération de 2017, deux raisonnements (qui se rejoignent en fait largement) sont envisageables :
 - Le premier consiste à faire une interprétation extensive de cette délibération, en lisant la référence aux « partis et groupements » comme visant en fait les sensibilités politiques ;
 - Le second implique de considérer que la délibération de 2017 ne définit pas de façon exhaustive les obligations des chaînes en matière de respect du pluralisme et que le CSA peut s'appuyer directement sur la loi pour assurer le pluralisme des courants de pensée.

La première option nous semble exagérément constructive. La référence aux « partis et groupements politiques » trouve en effet son origine à l'article 4 de la Constitution, qui énonce qu'ils concourent à l'expression du suffrage. Au sens de ces dispositions, il s'agit bien de structures organisées, ce qui exclut des mouvances informelles regroupant des individus partageant une même sensibilité.

- Notre préférence va ainsi à la seconde option, qui implique que le pluralisme politique ne se réduit pas aux exigences de la délibération de 2017. Il résulte en effet des termes mêmes de la loi qu'il s'étend, au-delà des formations politiques, aux « courants de pensée et d'opinion ». La solution s'inscrit en cohérence avec le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution, issu de la révision de 2008, dont il résulte que la loi garantit aussi bien l'expression pluraliste des opinions que la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique.

5 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Tel est également le sens des stipulations précitées des conventions conclues par le CSA avec les services de télévision privée, dont il résulte que le pluralisme politique doit être « notamment » apprécié au regard des recommandations émises par cette autorité.

Si, par exemple, une chaîne du groupe Canal plus respectait l'équilibre entre formations politiques tout en faisant intervenir très régulièrement dans ses émissions, comme chroniqueur par exemple, des personnalités politiques de gauche non affiliées à un parti politique national, comme, par exemple Bernard Cazeneuve ou Ségolène Royal, ne devrait-il pas être considéré que l'équilibre entre les sensibilités politiques a été rompu ?

De même, on concevrait difficilement qu'une de ces chaînes n'ait, pendant la crise des « gilets jaunes », laissé la possibilité de s'exprimer sur ses ondes à aucun de leurs représentants et soutiens, au seul motif qu'il ne s'agissait pas d'une formation politique constituée. Ou, à l'inverse, qu'elle leur ait accordé un temps d'antenne nettement supérieur à celui dont bénéficiaient leurs détracteurs.

On comprend ainsi que le CSA a identifié un angle mort dans la délibération de 2017 – un angle mort déjà présent dans ses délibérations antérieures, certes, mais de plus en plus problématique à l'époque actuelle – et qu'il a entendu y remédier sans s'engager dans un difficile travail de réécriture de ce texte.

Il ne saurait évidemment être question d'imposer aux chaînes une stricte arithmétique en la matière – cela n'aurait pas grand sens (si tant est que cela en ait pour les partis politiques) – mais plutôt le respect d'un équilibre global, ou plus exactement l'absence de déséquilibre manifeste dans le temps d'antenne qu'elles accordent aux différentes sensibilités. Le décompte du temps d'intervention des personnalités politiques constitue à cet égard un instrument, difficile à manier, certes, mais qui présente néanmoins une certaine utilité.

C'est donc essentiellement en cas d'intervention très régulière d'une ou plusieurs personnalités déterminées sur les ondes – notamment en tant que chroniqueur ou éditorialiste – qu'il pourrait être porté atteinte à ces exigences.

- Si on suit ce raisonnement, cela ne reviendrait pas à nier toute portée aux dispositions précitées de la délibération de 2017. En exigeant le respect de l'équité concernant le traitement des partis et groupements, celle-ci implique en effet que seules ces formations peuvent revendiquer un temps d'intervention déterminé, correspondant à leur représentativité.

Ni la loi ni la délibération ne nous paraissent reconnaître un tel droit aux personnalités non partisans. Les responsables de programmes sont libres de les inviter mais en dehors des périodes électorales, il leur est également loisible de ne pas le faire... De façon plus générale, d'ailleurs, le pluralisme politique n'impose pas aux chaînes d'imposer une personnalité déterminée hors période électorale. Coluche, que nous avons évoqué tout à l'heure, s'en était d'ailleurs plaint amèrement.

En résumé, le décompte du temps d'intervention des personnalités non partisans constitue l'un des instruments permettant à l'autorité de régulation, hors période électorale, de s'assurer

6 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

qu'un courant de pensée ou d'opinion n'est pas sur- ou sous-représenté dans les programmes d'une chaîne. Il ne permet pas en revanche d'imposer l'intervention sur ses ondes d'une personnalité déterminée.

Recevabilité

Délibération du 3 mars 2021

Venons-en à l'examen de la recevabilité de la requête. La fin de non-recevoir soulevée par le CSA, tirée de ce que la délibération du 3 mars 2021 serait insusceptible de recours, nous semble devoir être écartée.

Cette délibération, qui trouve directement son fondement dans l'article 13 de la loi, a en effet pour conséquence nécessaire que les éditeurs de services sont tenus de décompter les temps d'intervention des cinq intéressés – elle présente donc bien un caractère décisoire.

Et même si vous étiez d'un avis contraire, vous devriez, nous semble-t-il, considérer qu'il s'agit d'un acte de droit souple susceptible de recours, au regard notamment des conséquences importantes susceptibles d'en résulter sur la programmation des chaînes.

Il ne saurait être sérieusement considéré, comme le soutient le CSA, que la position exprimée dans cette délibération ne préjugerait pas des décisions ensuite susceptibles d'être prises à l'occasion de l'examen des temps d'intervention des personnalités concernées.

Enfin, les sociétés requérantes, qui se voient ainsi imposer une contrainte administrative qu'elles estiment injustifiée, et dont la méconnaissance est susceptible de donner lieu à mise en demeure puis à une éventuelle sanction, ont bien intérêt à demander l'annulation de cette délibération.

Courriel du 10 mars 2021

Le courriel du 10 mars 2021, qui se borne à informer les requérants de la délibération du 3 mars précédent, ne fait en revanche nullement grief.

S'il est vrai qu'il apporte une indication supplémentaire, tenant au positionnement politique des personnalités mentionnées, il ne s'agit que de mentions extrêmement imprécises (« divers droite » ou « divers centre » par exemple) et sans portée normative¹¹. Les requérants ne critiquent d'ailleurs pas ce document dans cette mesure et ils n'ont du reste pas intérêt à le faire.

Légalité externe

¹¹ Et d'ailleurs sans aucune implication concrète pour le décompte du temps d'intervention, les mentions « divers gauche », « divers droite » ou « divers centre » accolées à chacune de ces personnalités donnant peu d'indication sur leur sensibilité politique

Nous serons plus rapide encore sur la légalité externe.

D'une part, le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la délibération a été adoptée comporte, comme l'exige le règlement intérieur du Conseil, la signature du président, ainsi que la mention de ses nom, prénom et qualité. S'agissant d'une autorité de caractère collégial, cela suffit à satisfaire aux exigences découlant de l'article L. 212-1 du CRPA (V. 5 novembre 2003, M. H..., 238817, en B sur ce point ; et v. par exemple, au sujet du CSA, 27 mars 2013, Société Bourgogne Radios, n° 353468).

D'autre part, cette délibération n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 de ce code.

Légalité interne

Méconnaissance de la délibération du 22 novembre 2017, de la liberté d'expression et du principe de sécurité juridique

- Sur le fond, le moyen de la méconnaissance de la délibération du 22 novembre 2017 nous paraît devoir être écarté comme inopérant. En effet, comme il a été dit, la délibération attaquée est directement fondée sur l'article 13 de la loi. La mention inexacte qui figure sur ce point dans le courriel du 10 mars est, à cet égard, sans incidence.
- Le moyen tiré de l'atteinte portée au principe constitutionnel de liberté d'expression, du fait des entraves qui seraient portées au développement par les chaînes d'une « identité éditoriale propre », est également inopérant, l'article 13 de la loi incluant dans son champ d'application toutes les personnalités politiques.
- Il ne saurait davantage être reproché au CSA d'avoir méconnu le principe de sécurité juridique. Si les requérants déplorent le manque de précision de la doctrine du CSA, cette critique ne saurait viser la délibération litigieuse, qui n'a d'autre objet que de qualifier de politiques cinq personnalités nommément désignées.

Méconnaissance de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986

Bref, le seul débat pertinent porte sur le moyen tiré de ce que les intéressés ne pourraient être regardés comme des personnalités politiques au sens de l'article 13 de la loi.

Portée du contrôle

Il vous semble qu'il vous appartient d'exercer un entier contrôle sur une telle qualification juridique.

Vous retenez certes traditionnellement que l'autorité de régulation dispose « d'un large pouvoir d'appréciation » pour assurer le respect du pluralisme politique (V. décision A...et B... précitée et, avant elle, votre décision d'Assemblée C... de 1985 précitée).

8 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Toutefois, cette jurisprudence portait sur la définition du cadre réglementaire général applicable en la matière – pas sur sa mise en œuvre dans le cas de personnalités déterminées. Les enjeux qui s’attachent à la garantie du pluralisme nous paraissent difficilement compatibles un contrôle juridictionnel distancié (V. concl du pdt Tabuteau sur la décision UNAPL n° 86515 du 17 janvier 1990 et concl. pdt Stirn sur une décision R...n° 86375 du 9 mai 1990).

Eu égard aux effets de ses décisions sur la programmation des chaînes, le CSA doit, en particulier, veiller à un traitement équitable des différentes personnalités et à la cohérence de sa doctrine en la matière. Cela nous paraît justifier que vous procédiez à un contrôle entier.

Critères d’appréciation

Dans le silence sur ce point des travaux préparatoires, la détermination des critères généraux permettant de procéder à une telle qualification n’est pas aisée.

- Il doit d’abord s’agir d’une « personnalité », jouissant d’une certaine notoriété dans le public – et non par exemple, d’un militant anonyme.
- Cette personnalité devra nécessairement être qualifiée de politique si elle exerce un mandat électoral ou des responsabilités au sein d’une formation politique.

Cependant, une telle qualification ne saurait être réservée à l’une de ces deux hypothèses. Ce serait, nous semble-t-il, contraire à l’objectif poursuivi par le législateur, qui était, comme nous vous l’avons exposé, de disposer d’éléments objectifs en vue d’assurer le respect du pluralisme politique. Et ce serait négliger les évolutions récentes de la vie politique nationale que nous évoquions à l’instant.

Certes, le décompte des temps d’intervention sera parfois délicat, notamment lorsqu’il s’agit d’identifier leur courant de pensée politique. Mais c’est à l’autorité de régulation qu’il reviendra de faire preuve de souplesse et de discernement dans les conséquences qu’il convient d’en tirer sur le respect par les chaînes de leurs obligations en matière de pluralisme.

Il nous semble donc, de façon générale, plus cohérent de privilégier, comme l’a fait le CSA, le critère de la participation régulière au débat politique, ce qui exclut les personnalités qui n’expriment que très ponctuellement des prises de position politique.

- Pour le reste, il est difficile de nous risquer à une définition précise des contours de la notion, tant les hypothèses sont multiples et difficiles à toutes appréhender a priori et il est plus sage de s’en tenir à la situation des cinq intéressés. Nous nous bornerons ainsi à deux observations générales.

D’une part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la mise en retrait de la vie politique ne nous semble pas devoir, dans tous les cas, exclure la qualification de personnalité politique.

⁹ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.

Ou plus exactement, il convient d'apprécier si cette mise en retrait est effective. En particulier, si une personnalité ayant exercé des fonctions politiques continue de participer activement et régulièrement au débat politique en laissant planer l'ambiguïté sur son intention de briguer dans un proche avenir de nouveaux mandats électoraux, il paraît difficile – et assez artificiel – de ne pas décompter ses interventions.

D'autre part, une personnalité – alors même qu'elle aurait précédemment exercé des responsabilités politiques - ne nous semble pouvoir être qualifiée de « politique » au seul motif qu'elle s'exprime dans le débat public dans le cadre de l'exercice :

- Soit d'activités syndicales – il ne s'agit pas d'une expression politique, même si les thèmes peuvent se recouper ;
- Soit d'activités associatives, au sein notamment d'ONG – ces interventions, même si elles peuvent conduire à prendre parti des responsables politiques, sont en effet cantonnées à un thème d'intérêt général déterminé et en principe dépourvues de connotation partisane ;
- Soit d'activités purement journalistiques / éditoriales, même engagées.

Dans les deux derniers cas, il nous semble qu'il convient cependant de réserver l'hypothèse où des éléments objectifs feraient clairement ressortir l'ambition de l'intéressé de briguer un mandat électoral ou d'autres responsabilités politiques.

Modalités du décompte

▪ Encore faut-il s'entendre sur le temps d'intervention qui doit ainsi être comptabilisé. Faut-il en tenir aux seules prises de position strictement politiques des intéressés ? La question est d'ordre général mais ses enjeux sont plus prégnants encore dans le cas de personnalités qui tout en intervenant régulièrement dans le débat public appartiennent à la société civile.

On pense par exemple à celles qui choisissent de jouer dans un film ou une pièce de théâtre, de commenter des événements sportifs ou de tenir une chronique dans une émission culturelle. Ou encore à celles qui évoquent leur enfance, leur vie privée ou leurs loisirs.

▪ Il pourrait être d'abord envisagé de prendre en compte ces interventions au même titre que les autres dans l'appréciation du respect par les éditeurs de service du respect du pluralisme mais les conséquences qui en résulteraient pourraient s'avérer excessivement contraignantes tant pour la programmation des chaînes que pour l'exercice par ces personnalités d'activités non politiques donnant lieu à une forte exposition médiatique.

Pour surmonter cet écueil, deux raisonnements sont envisageables.

▪ Le premier conduit à considérer que les chaînes ne doivent décompter que l'expression politique des intéressés, en cohérence avec l'idée que c'est le pluralisme des courants de pensée dont la loi impose le respect.

10 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Cette solution est cependant difficilement compatible avec la lettre du texte, qui impose de décompter le temps d'intervention des personnalités politiques, sans introduire une telle distinction.

Elle est en outre complexe à mettre en œuvre pour les éditeurs. Lorsqu'une personnalité prenant une part active à la vie politique (qu'elle soit ou non élue ou responsable d'un parti) s'exprime sur un sujet non politique, la politique, en général, n'est jamais loin... Une telle intervention pourra, par exemple, contribuer à la notoriété et à la popularité de l'intéressé, en particulier s'il s'apprête à entrer ou retourner dans l'arène électorale. Cette option aurait ainsi pour conséquence d'alourdir les obligations administratives qui pèsent sur les chaînes.

Vous avez certes imposé la prise en compte de l'objet du temps d'intervention dans votre décision A... précitée, mais cette contrainte particulière que vous avez alors fait peser sur les chaînes se justifiait par le contexte très spécifique des interventions du chef d'Etat et les enjeux particuliers qui s'y attachent en matière de garantie du pluralisme. Rien à voir, nous semble-t-il, avec une personnalité politique qui s'exprimerait, de temps à autre, quelques minutes sur sa vie privée...

▪ C'est la raison pour laquelle nous vous proposons finalement de privilégier une approche alternative : l'intégralité du temps d'intervention des intéressés doit être décompté mais l'objet spécifique de certaines interventions doit être pris en compte lorsqu'il s'agit pour l'ARCOM d'apprécier le respect des obligations des chaînes en matière de pluralisme.

Telle semble, d'ailleurs, être la position qui a été privilégiée, en règle générale, par le CSA, si l'on en croit la doctrine. Elle a le mérite de la simplicité pour les éditeurs, dispensés de se livrer à des distinctions très subtiles et, en général, sans incidence réelle sur le respect du pluralisme par la chaîne au regard du volume horaire concerné.

On pourrait, en outre, y trouver un écho au III de l'article 2 de la délibération, qui prévoit la prise en compte des « situations exceptionnelles » dans l'appréciation par le CSA de la répartition des temps d'intervention des formations politiques.

Il nous semble devoir en être déduit que le respect du pluralisme ne peut exclusivement s'apprécier selon des critères purement quantitatifs. Dans leur chronique à l'AJDA sur votre décision A... précitée, SJ Lieber et D. Botteghi relevaient déjà le décalage entre les pratiques nationales et celles des autres Etats européens. Ces derniers privilégient ainsi une régulation qualitative, de préférence à une norme chiffrée préétablie s'appliquant de façon automatique, qui, si elle a pour avantage d'aider les acteurs à s'organiser, fait de moins en moins preuve de sa pertinence à une époque d'abondance de l'offre d'information.

Application au cas d'espèce

C'est à l'aune de ces considérations qu'il vous faut vous prononcer sur le cas particulier des cinq personnalités mentionnées dans la délibération.

11 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- Il ne peut d'abord être contesté que Laurent Joffrin, qui avait fondé, en 2020, un mouvement politique, intitulé « Engagé.e.s », en vue des élections présidentielles, tout en cessant son activité de journaliste, devait bien être regardé comme une personnalité politique.
- Vous pourrez également retenir que ce qualificatif s'appliquait à Arnaud Montebourg et à Manuel Valls, en dépit de l'annonce de leur retrait de la vie politique, respectivement en 2017 et 2018. Dans leurs interventions dans les médias, qui étaient redevenues régulières, ils ne se bornaient pas à égrener quelques vieux souvenirs agrémentés observations très ponctuelles sur l'action de leurs successeurs mais affichaient leur intention de s'engager de nouveau dans le débat politique. Un mouvement avait même été créé en vue de soutenir la possible candidature de M. Montebourg aux élections présidentielles de 2022.

Il en est de même, sur un autre bord de l'échiquier politique, pour Marion Maréchal, qui continuait, parallèlement à ses nouvelles activités professionnelles, à intervenir fréquemment dans le débat politique, notamment sur les questions intéressant son ancienne formation politique.

Dans les trois cas, ce retour, déjà effectif, en politique s'est d'ailleurs ensuite confirmé lors de la campagne présidentielle et la décision du CSA s'est ainsi avérée perspicace. Et, dans le contexte des échéances électorales à venir, il était d'autant plus essentiel qu'il se montre réactif.

- Nous sommes en revanche plus réservé en ce qui concerne Nicolas Hulot. A la suite de l'annonce de son retrait de la vie politique en 2018, il continuait certes, à la date de la délibération attaquée (antérieure à ses ennuis judiciaires), à intervenir occasionnellement dans les médias, mais il paraît difficile de qualifier son engagement de politique.

Largement centrées sur le seul domaine de l'écologie, en dépit de quelques propositions ponctuelles en matière sociale, ses interventions, effectuées pour certaines dans le cadre de la fondation qu'il avait créée, se rapprochaient davantage, nous semble-t-il, de celles de militants associatifs, qui cherchent à défendre certaines valeurs, sans pour autant ambitionner d'exercer des mandats politiques.

Les plus notables, à savoir la présentation d'un nouveau « pacte social et écologique » en mars 2019 ou même de l'invitation faite aux candidats aux élections municipales de mars 2020 à s'engager pour un certain nombre de mesures écologiques et sociales étaient déjà relativement anciennes à la date de la délibération et elles auraient en outre tout aussi bien pu émaner d'un responsable d'ONG. Difficile de les rattacher à un courant politique déterminé.

Au regard du caractère très atypique du parcours de l'intéressé et de son positionnement inclassable, on conçoit mal, en tout état de cause, les implications concrètes du décompte de son temps d'intervention dans la programmation des chaînes et plus généralement dans l'appréciation du pluralisme politique.

Même si l'hésitation est largement permise sur cette question, il nous semble donc que la décision du CSA est entachée d'erreur d'appréciation sur ce point très précis.

12 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

C'est dans cette seule mesure que nous vous proposerons donc d'annuler la délibération du 3 mars 2021. Le surplus des conclusions d'annulation des requérants devra être rejeté et une somme de 3 000 euros pourra être mise à la charge de l'ARCOM, substituée dans les droits et obligations du CSA, au titre de l'article L 761-1 du CJA.

13 Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.