

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 19 janvier 2024

Décision du 13 février 2024

## CONCLUSIONS

**M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public**

*La présente requête soulève une question, à la fois ancienne et particulièrement sensible, qui est celle des menaces que suscite la concentration des médias sur leur indépendance et sur leur neutralité, et, au-delà, sur le fonctionnement de la démocratie.*

*De William Randolph Hearst à Rupert Murdoch, nombreux sont les « ogres » à qui a été prêtée, à tort ou à raison, l'intention d'exercer une influence sur le pouvoir politique par ce biais. La France a également connu, de longue date, ses « papivores » et, dans le domaine de l'audiovisuel, on sait que c'est le pouvoir politique lui-même qui a longtemps exercé, selon les époques, un strict contrôle ou une influence plus insidieuse sur l'information.*

*Ces inquiétudes ont été attisées ces dernières années, en raison des mutations du secteur, de l'émergence des chaînes d'information, de l'apparition de nouveaux acteurs et de certaines dérives observées à l'étranger. Le spectre de l'émergence d'une « Fox News à la française » est régulièrement évoqué, y compris au Parlement.*

*En renvoyant, en 2008, au législateur le soin de fixer les règles concernant à la fois « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias », le pouvoir constituant a marqué la sensibilité actuelle de ces enjeux. L'équilibre à trouver reste toutefois délicat et le risque que le contenu des programmes soit soumis à l'arbitraire d'une autorité de régulation omnipotente constitue un autre spectre, qui est, lui aussi, fréquemment mis en avant.*

*Le présent litige ne permettra évidemment pas d'apporter toutes les réponses aux questions que ce débat suscite et qui sont au cœur des « Etats généraux de l'information », organisés, à l'initiative du Président de la République depuis le mois d'octobre dernier. Il vous conduira d'abord à déterminer dans quelles conditions un tiers peut demander à l'Arcom de faire usage de ses prérogatives pour sanctionner les manquements dont un éditeur de service se rendrait coupable sur la durée, et non à l'occasion d'une séquence ponctuelle. Mais il pourrait également vous amener à préciser la façon dont s'articule l'exigence de pluralisme de l'information avec la liberté éditoriale reconnue aux chaînes.*

## **Questions liminaires**

### **Intérêt pour agir**

Nous passerons vite sur l'intérêt à agir de la requérante, sur lequel l'Arcom semble émettre quelques réserves. Ainsi que le confirment ses statuts, l'association, qui est reconnue d'utilité publique, constitue assurément une « organisation de défense de la liberté de l'information » au sens de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986<sup>1</sup>. Elle est donc au nombre des personnes que ces dispositions habilent à demander à l'Arcom d'engager la procédure de mise en demeure.

Si cette qualité ne lui confère certes pas un intérêt à contester son refus de donner suite à toute plainte, quel que soit son objet, elle lui permet, à tout le moins, de contester celles de ses décisions qui comportent des enjeux avérés en vue de la défense de la liberté de l'information. Vous admettez d'ailleurs désormais, de façon générale, la recevabilité de recours émanant de toute personne aux intérêts de laquelle le comportement de l'opérateur porte atteinte (CE, 7 février 2017, A..., n° 388621, B), même si vous êtes alors logiquement plus exigeants sur le caractère réel, direct et certain de l'intérêt lésé (V. par ex. CS 5, 7 avril 2023, N..., n° 460468, C).

### **Objet du recours**

▪ Nous en venons à l'objet du recours. Il est jugé de longue date que le refus du régulateur d'adresser la mise en demeure demandée fait bien grief (V. par ex. CE, 23 avril 1997, SACD, n° 131688, p. 163).

---

<sup>1</sup> Dans sa version issue de la loi du 14 novembre 2016, qui a ajouté ces associations à la liste des personnes habilitées à demander au CSA d'engager cette procédure de mise en demeure.

Lorsque cette décision est motivée par la circonstance qu'aucun manquement n'est caractérisé, vous contrôlez la qualification juridique des faits (CE, 6 mai 2021, *SIRTI*, n°435540, T. pp. 820-827-868-869-886 ; CE, 13 novembre 2019, n° 425933, inédite au recueil). Lorsqu'elle, est, en revanche, fondée sur l'absence de gravité suffisante du manquement constaté<sup>2</sup>, votre contrôle n'est que restreint (V. décision *SACD* précitée). Il en est de même d'ailleurs en ce qui concerne les décisions analogues des autres autorités de régulation, comme la CNIL (Section, 30 novembre 2007, *T...*, n° 293952, p. 459).

- La particularité du présent recours tient à ce que la requérante, tout en illustrant son propos par quelques exemples précis, entend faire apparaître l'existence de manquements plus généraux de l'éditeur, qui s'inscrivent sur la durée et revêtent un caractère « structurel ». La réponse du régulateur est jugée globalement inefficace en ce qu'elle ne prendrait pas en compte le comportement de l'éditeur dans sa globalité.

Cette démarche peut se comprendre en ce qui concerne les obligations de pluralisme et d'indépendance de l'information, qui ne peuvent s'apprécier uniquement au vu du contenu de quelques émissions particulières. Nous y reviendrons. Elle nous semble beaucoup plus contestable pour l'exigence d'honnêteté, dont l'observance ne nous semble pouvoir être contrôlée qu'à travers des séquences précises.

- Dans tous les cas, l'Arcom ne saurait être contrainte de répondre de façon très approfondie à des courriers qui se bornent à critiquer, en des termes généraux, le manque d'impartialité ou de rigueur d'un éditeur dans l'ensemble de ses programmes.

Comme vous l'avez jugé dans une décision *SIRTI* du 6 mai 2021 (5/6, n° 435540, T. pp. 820-827-868-869-886), un plaignant n'est d'ailleurs pas recevable à contester le refus de l'Arcom de faire usage de ses pouvoirs d'investigation.

Ainsi, même lorsque le manquement invoqué ne porte pas sur une émission déterminée, le recours ne saurait prospérer que s'il dénonce des faits précis et s'il est étayé par des éléments de preuve faisant apparaître que l'éditeur a bien méconnu ses obligations. Faute de quoi il serait assimilable à une simple pétition de principe, qui ne devrait pas encombrer votre prétoire...

\*\*\*

---

<sup>2</sup> Sur ces deux motifs généraux de refus, V. CE, 26 novembre 2012, Union syndicale de la promotion audiovisuelle, n° 349529, T. pp. 946-974

Les décisions de refus de mise en demeure n'étant pas au nombre de celles qui doivent être motivées (5/6, 13 novembre 2019, Collard, n° 425933, inédite au recueil), nous en venons directement à l'examen de la légalité interne de la décision attaquée.

### **Exception d'inconventionnalité**

▪ L'association soulève d'abord un moyen d'exception d'inconventionnalité, qui reprend en substance l'argumentation dont elle vous avait saisi l'an passé, dans le cadre d'une QPC que vous avez refusé de transmettre (5/6, 1<sup>er</sup> juillet 2022, C). Elle soutient que la loi du 30 septembre 1986 ne permettrait pas d'assurer l'obligation positive de mettre en place un cadre juridique propre à garantir le pluralisme des médias, ainsi que l'exige l'article 10 de la CESDH (V. CEDH, Grande Chambre, 5 avril 2022, NIT S.R.L. c. République de Moldova, n° 28470/12, § 148).

Ce texte comporterait ainsi nombre de dispositions obscures, imprécises, redondantes ou contradictoires. Et, surtout, il n'instituerait pas des mécanismes suffisamment efficaces de nature à prévenir les ingérences des actionnaires dans la ligne éditoriale des chaînes, notamment en ce qui concerne la nomination des responsables de la rédaction. Il est en particulier relevé que la mise en place, en 2016, de comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes et l'exigence d'une charte déontologique ne seraient pas adaptées à ces enjeux.

▪ Les très longs développements que le recours consacre à ce moyen ne pourront cependant vous retenir.

On peut d'abord douter de l'opérance d'une telle exception d'inconventionnalité : la mise en demeure sollicitée ne saurait se fonder sur des manquements de l'éditeur à des obligations législatives, certes, peut-être, souhaitables, mais qui n'existent pas encore...

Et, en tout état de cause, la jurisprudence de la Cour n'a pas la portée qui lui est prêtée. Elle considère en effet qu'un manque de « pluralisme interne » dans les programmes d'un même éditeur peut être compensé par la diversité de l'offre, c'est-à-dire par le pluralisme externe. Les Etats disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix des modalités permettant de garantir le respect de l'article 10 de la Convention.

Pour le reste, comme l'a rappelé votre décision QPC, si la loi est sans doute perfectible, tant sur le fond qu'en termes de lisibilité, l'Arcom dispose de pouvoirs de réglementation et de sanction assez étendus, lui permettant de donner une certaine effectivité aux exigences d'indépendance et de pluralisme. Le débat que soulève devant vous l'association ne saurait ainsi trouver de réponse que sur le terrain politique.

### **Examen des différents manquements reprochés à CNews**

#### **Manquement en lien avec la nature service consacré à l'information**

- Venons-en aux manquements reprochés à l'éditeur. Le premier porte sur les stipulations de l'article 3.1.1 de la convention conclue avec le CSA, dont il résulte que « *le service est consacré à l'information* » et doit offrir « *un programme réactualisé en temps réel couvrant tous les domaines de l'actualité* ». Il est reproché à CNews de privilégier des débats et éditoriaux, et donc une présentation subjective de l'actualité, au détriment de l'objectivité des faits.

- L'Arcom conteste l'existence d'un tel manquement, en relevant que la chaîne propose un programme exclusivement consacré à l'information, couvrant l'ensemble des domaines de l'actualité et faisant l'objet d'actualisation en temps réel, par le biais notamment de bandeaux déroulants. Outre ses éditions spéciales lorsque l'actualité le justifie, elle diffuse, toutes les quinze minutes, un rappel des titres, évolution qui, précise l'autorité, « *n'est pas sans lien avec le dialogue exigeant [qu'elle a] engagé avec le groupe Canal plus à ce sujet* ».

La convention ne précise pas, en revanche, les modalités de couverture de l'information et n'encadre notamment pas la durée et le rythme de diffusion des journaux d'information<sup>3</sup>.

- De façon générale, nous souscrivons entièrement à l'analyse du régulateur selon laquelle « l'information » ne se réduit pas à des journaux télévisés ou, plus généralement, à ce que la requérante appelle la « présentation objective des faits » - si tant est, d'ailleurs, qu'une telle objectivité existe.

Au sens de la convention, comme de la loi du 30 septembre 1986 ou de la délibération du CSA du 18 avril 2018<sup>4</sup>, l'information nous paraît englober la présentation de l'actualité dans

---

<sup>3</sup> Les exigences sont les mêmes pour les autres chaînes d'information, à l'exception de la chaîne LCI, pour laquelle les exigences sont, sur ce point, plus exigeantes.

<sup>4</sup> Délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent

tous ses domaines et sous toutes ses formes. Les auditeurs peuvent choisir de s'éclairer sur ces sujets par le biais de points d'information, mais aussi d'éditoriaux ou de débats.

C'est ainsi que dans une très récente décision société C8 (5/6, 21 décembre 2023, n° 470565, à mentionner aux tables), que la requérante n'entend vraisemblablement pas vous reprocher, vous avez jugé que les exigences d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information étaient également applicables aux émissions d'infodivertissement.

Dans un rapport remis le 29 mars 2022, la commission d'enquête constituée sur la concentration dans les médias en France<sup>5</sup> a, de même, souligné que les émissions de débats « *participent incontestablement à l'information éclairée du citoyen, en le confrontant à la diversité des analyses, matérialisée par les différents chroniqueurs* ».

Rien ne fait donc obstacle à ce que la chaîne, dans l'exercice de la liberté éditoriale qui lui est reconnue, privilégie des émissions laissant une part importante à des interventions engagées, sous réserve de respecter les exigences de pluralisme.

- Certes, l'exigence d'un programme réactualisé en temps réel mentionnée à l'article 3.1.1 de la convention implique que le service accorde, dans ses programmes, une place à une présentation très régulière des faits couvrant l'ensemble de l'actualité, et qu'il ne se borne donc pas à les commenter.

Une telle obligation participe également d'ailleurs de l'exigence de rigueur et d'honnêteté de l'information. Vous jugez ainsi régulièrement qu'il appartient à l'éditeur de veiller à distinguer la présentation des faits et leur commentaire ; il peut très bien choisir de se passer des commentaires, mais il ne peut nous semble-t-il, négliger totalement la présentation des faits. Dans le même sens, la commission d'enquête soulignait que l'expression des opinions n'avait « *pas vocation à se substituer à un travail journalistique indépendant et à un traitement professionnel de l'information* ».

Cependant, il ne peut être considéré au cas d'espèce que la part consacrée au rappel des faits dans les programmes serait dérisoire, de sorte qu'aucune erreur de droit ou de qualification des faits ne peut être reprochée sur ce point à l'Arcom.

---

<sup>5</sup> Rapport n° 593 fait au nom de la commission d'enquête afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France et d'évaluer l'impact de cette concentration dans une démocratie, remis au Président du Sénat le 29 mars 2022

## Conditions générales d'examen du grief par l'Arcom

- L'association reproche ensuite à CNews d'avoir manqué à son obligation de respecter l'exigence d'honnêteté de l'information.

Cette obligation, comme celles de pluralisme et d'indépendance de l'information, a été introduite à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986<sup>6</sup> par la loi « Bloche » du 14 novembre 2016<sup>7</sup> et sa portée est explicitée par l'article 1<sup>er</sup> de la délibération du CSA du 18 avril 2018 prise pour son application.

Nous le disions à l'instant, un tel manquement, eu égard à sa nature, ne nous semble pouvoir être retenu que s'il a été établi au cours d'une séquence identifiée par le plaignant. Ni l'autorité ni le juge ne sauraient présumer que des faits isolés révèlent un manquement plus général de l'opérateur à ses obligations.

Le plaignant peut certes, bien sûr, dénoncer, dans une même saisine, des manquements réitérés de la chaîne, sous réserve, comme le prévoit l'article 42-5 de la loi, que ceux-ci ne remontent pas à plus de trois ans. Lorsqu'elle est saisie d'une telle demande, l'autorité apprécie s'il y a lieu à une mise en demeure unique, à condition que les faits soient de même nature. Mais les séquences critiquées doivent l'être dès la saisine de l'autorité. Le recours contentieux ne peut se fonder sur d'autres griefs que ceux qui y sont mentionnés, sauf à modifier les termes du litige.

- Par ailleurs, lorsqu'il statue sur une telle contestation, le juge doit prendre en compte les réponses précédemment apportées par le régulateur à la suite des séquences critiquées. Comme en l'espèce, il peut arriver que celles-ci aient déjà donné lieu à un avertissement ou une mise en garde, c'est-à-dire des actes de droit souple qui révèlent le choix de l'autorité de ne pas prononcer une mise en demeure.

Une telle décision tacite, qui nous paraît être créatrice de droit, ne pourrait alors être remise en cause, sauf à faire l'objet d'un recours contentieux distinct, et à condition qu'elle ne soit pas devenue définitive<sup>8</sup>. Le requérant peut uniquement s'appuyer sur de tels avertissements pour exiger une mise en demeure ou une sanction en réponse à des manquements ultérieurs.

---

<sup>6</sup> Ainsi qu'à l'article 28 de la loi, qui impose que la convention conclue entre l'Autorité et les chaînes précise les mesures à mettre en œuvre pour garantir le respect de ces mêmes principes.

<sup>7</sup> Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

<sup>8</sup> C'est-à-dire lorsqu'un tiers qui en aurait eu connaissance n'en a pas demandé le retrait ou exercé de recours contentieux dans les délais. A noter que l'exigence de mention des voies et délais de recours, posée par l'article

## Appréciation au cas d'espèce

▪ En l'espèce, l'association nous semble devoir être regardée, compte tenu de ce qui précède, comme contestant le refus de l'Arcom d'adresser une mise en demeure à la suite des manquements à l'exigence d'honnêteté constatés dans les seules séquences qu'elle mentionne dans sa plainte :

- La première, qui est relative au traitement d'une tribune de militaires controversée, en avril 2021, a donné lieu à une mise en garde à l'éditeur, en raison de l'absence de diversité des points de vue exprimés ;

- La deuxième, qui a également donné lieu à une mise en garde, porte sur la présentation, jugée trompeuse, d'un sondage sur les intentions de vote à la présidentielle, en octobre 2021 ;

- La troisième, à la même époque, se rapportait à un échange, qui aurait été préparé à l'avance, entre Eric Zemmour et une femme voilée.

▪ Si ces trois séquences ne donnent pas une image très flatteuse de la qualité du traitement d'information sur les antennes de la chaîne, la décision de l'Arcom apparaît sur ce point difficilement contestable.

Ainsi, en ce qui concerne l'échange avec la femme voilée, le recours, qui se borne à renvoyer à un article en ligne, est dépourvu de précision. Il ne permet donc pas de démontrer l'existence d'une supercherie, de sorte qu'aucune erreur d'appréciation ne peut être reprochée à l'Arcom.

Quant aux deux mises en garde adressées à l'éditeur, elles ne sont pas contestées par elles-mêmes et, en tout état de cause, l'argumentation très succincte dont vous êtes saisis ne permet pas de considérer que le choix de l'Arcom de ne pas adresser de mise en demeure serait manifestement erroné, au regard de la grande marge d'appréciation que vous lui reconnaissez au régulateur en la matière. Et ce d'autant que ce ne sont pas les mêmes alinéas de l'article 1<sup>er</sup> de la délibération du 18 avril 2018 qui ont été méconnus dans chaque cas.

▪ Si l'association reprend également ses critiques sur la part jugée excessive du temps d'antenne consacrée à l'expression d'opinions individuelles au détriment des « boucles d'information », ce choix éditorial ne porte pas davantage, par lui-même, atteinte à l'exigence d'honnêteté.

---

R. 421-5 du CJA, n'est pas applicable aux tiers qui contestent une décision créatrice de droits au profit de leurs bénéficiaires (V. Section, 15 juillet 2004, Epoux Damon, n° 266479, p. 331)



Il en est de même, enfin, pour ce qui est du choix, qui relève également de la liberté éditoriale, de privilégier certains thèmes, comme l'insécurité et l'immigration. Ce grief n'était d'ailleurs pas mentionné dans la saisine de l'autorité et ne peut donc être soulevé pour la première fois devant vous. On n'ose imaginer ce que serait demain la liberté d'information que défend l'association si les éditeurs se voyaient imposer une part maximale de temps d'antenne consacrée à tel ou tel thème d'actualité, en fonction de ce que le régulateur juge le plus pertinent...

#### Manquement en lien avec le principe d'indépendance de l'information

- L'association RSF reproche ensuite à l'Arcom son inaction face à la méconnaissance par l'éditeur de l'exigence d'indépendance de l'information, posée à l'article 3-1 de la loi et à l'article 4 de la délibération du 18 avril 2018. Elle met en cause l'ingérence de l'actionnaire principal de la chaîne en vue d'influer sur l'orientation politique de la chaîne et de servir les intérêts économiques de son groupe.
- Sur le fond, son argumentation peut sembler fragile. Un tel manquement ne saurait, en effet, se déduire que d'éléments très précis, comme des témoignages circonstanciés et concordants, qui sont très difficiles à recueillir et nécessitent des investigations approfondies.

Comme le soulignait la commission d'enquête sénatoriale : « *La question de l'influence prêtée aux propriétaires de médias (...) repose pour l'essentiel sur des déclarations et des suspicions non précisément étayées. (...) [Elle] « est difficile à établir avec certitude, tant la question est étroitement mêlée à celle de choix éditoriaux (...) »*<sup>9</sup>.

Au cas d'espèce, les articles de presse que cite l'association suggèrent, davantage qu'ils ne démontrent, une immixtion illicite dans le contenu des programmes de la chaîne. Ainsi, à supposer que les opinions politiques prêtées à Vincent Bolloré concordent avec certains choix éditoriaux de la chaîne, cela ne suffit évidemment pas à établir une ingérence illicite. Et il n'est pas non plus anormal que l'actionnaire principal désigne les personnes de son choix à la tête de la rédaction.

---

<sup>9</sup> Tout en évoquant les dénégations communes de tous les actionnaires interrogés, qui évoquaient l'existence d'une « muraille de Chine » avec la rédaction, elle n'en a pas moins fait état d' « une forme de zone trouble, révélant tout à la fois l'existence a minima de pressions directes ou indirectes ».

▪ Toutefois, plutôt que d’opposer à la plaignante l’absence de preuve du manque d’indépendance de la chaîne, l’Arcom s’est bornée à lui répondre qu’elle « *n’est susceptible d’intervenir que si la matérialité d’un manquement a été établie au cours d’une séquence identifiée* ». Elle ajoute dans ses écritures en défense qu’une telle atteinte « *ne peut s’établir au vu de la seule production d’articles, d’entretiens ou d’enquêtes journalistiques* ».

Or, si cette motivation paraît pertinente quand il est reproché à un éditeur une présentation fallacieuse d’un sujet d’actualité, elle l’est moins quand est en cause l’indépendance de l’information.

Certes, il peut arriver que l’inobservation de cette obligation résulte de manquements ponctuels, notamment lorsqu’en méconnaissance du 3<sup>ème</sup> alinéa de l’article 4 de la délibération du 18 avril 2018, il est fait la promotion à l’antenne, en dehors des écrans publicitaires, d’activités économiques servant les intérêts du groupe d’appartenance de la chaîne.

Toutefois, comme le soutient la requérante, il ne peut être exclu qu’une telle atteinte à l’indépendance résulte d’instructions générales données par un dirigeant du groupe à la chaîne ou encore d’un mode d’organisation inapproprié.

En refusant ainsi, pour ce seul motif, de prononcer la mise en demeure sollicitée, l’Arcom nous paraît donc avoir méconnu l’article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986.

### Manquement en lien avec le principe de pluralisme

#### *Portée des exigences légales*

▪ Nous en venons enfin au manquement invoqué à l’exigence de pluralisme, qui mérite de plus amples développements.

La nécessité de respecter le « *caractère pluraliste de l’expression des courants de pensée et d’opinion* » est consacrée à l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 septembre 1986. Son article 13 confie à l’Arcom le soin d’assurer son respect « *dans l’ensemble des programmes* », « *en particulier pour les émissions d’information politique et générale* » et organise, en son second alinéa, le décompte des temps de parole des personnalités politiques (en période électorale, ce décompte est prévu par son article 16, qui n’est pas en cause ici).

Une délibération du CSA<sup>10</sup> du 22 novembre 2017, qui fait suite à une précédente du 21 juillet 2009, impose aux éditeurs de veiller à ce que le temps d'intervention des partis et groupements politiques ainsi décompté soit « *équitable au regard des éléments de leur représentativité* ».

- L'article 3-1 de la loi fait, en outre, désormais également référence au « *pluralisme de l'information* », dont l'Arcom est la garante. Cette exigence se distingue difficilement de celle de « *pluralisme des courants de pensée et d'opinion* ». Si elle est un peu plus spécifique en ce qu'elle n'englobe pas, par exemple, les opinions philosophiques, le fait de l'avoir ainsi accolée à l'honnêteté et à l'indépendance souligne ces trois exigences sont intrinsèquement liées.

***D'une part***, le pluralisme contribue à l'honnêteté de l'information<sup>11</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la délibération du 18 avril 2018 impose ainsi à l'éditeur de « *veiller au respect d'une présentation honnête des questions prêtant à controverse, en particulier en assurant l'expression des différents points de vue par les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne* ».

Et, ***d'autre part***, l'exigence d'indépendance à l'égard des intérêts économiques de l'actionnaire et du pouvoir politique contribue à garantir l'honnêteté de l'information, comme son pluralisme.

- Cette exigence de pluralisme doit cependant être conciliée, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, avec la liberté éditoriale de chaînes<sup>12</sup>, qui définit leur identité et qui est le fruit de l'ensemble des choix rédactionnels effectués par les journalistes<sup>13</sup>. Celle-ci se manifeste notamment à travers le choix des thématiques et des invités, ou encore la forme de l'émission et le public ciblé. Sur ces différents points, l'actionnaire a bien sûr son mot à dire, et même des priorités stratégiques à définir.

Du fait de la rareté de la ressource hertzienne, il n'existe pas, en revanche, d'équivalent « *aux services radiophoniques qui se donnent pour vocation d'assurer l'expression d'un courant*

---

<sup>10</sup> Délibération n° 2017-62 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision

<sup>11</sup> Comme l'a retenu le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi du 30 septembre 1986, il implique que le public dispose de « programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ».

<sup>12</sup> Expressément consacrée pour les chaînes publiques par l'article 44 de la loi : « Lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés, les services de la société France Télévisions disposent d'une ligne éditoriale indépendante. », ainsi que par ses articles 45-2 et 48.

<sup>13</sup> V. par ex. 5/6, 28 septembre 2022, société Groupe Canal plus, n° 452212, C

*particulier d'opinion* », dont vous avez reconnu l'existence en ce qui concerne Radio Courtoisie (5/4, 27 novembre 2015, Association comité de défense des auditeurs de radio solidarité, n° 374373, p. 411<sup>14</sup>). Dans ses conclusions, Nicolas Polge justifiait cette différence par la diversité des services, en lien avec la moindre rareté de la ressource hertzienne à la radio.

La loi ne permet donc pas la reconnaissance de chaînes télévisées d'opinion et les responsables de CNews récusent d'ailleurs une telle qualification, en soulignant que ce média ne favorise aucune idéologie par rapport aux autres<sup>15</sup>. L'éditeur confirme cette position devant vous.

### *Grief portant sur le décompte du temps de parole des personnalités politiques*

Au vu de ce cadre juridique ainsi rappelé, le premier grief mentionné dans la plainte ne vous retiendra pas. L'association se prévaut d'une étude faisant apparaître qu'en mai 2021, le temps d'antenne accordé à Eric Zemmour dans l'émission « Face à l'info » était disproportionné.

L'Arcom lui a répondu, d'une part, qu'en application de l'article 3 de la délibération du 22 novembre 2017, le temps de parole des personnalités politiques est décompté sur l'ensemble d'un trimestre et toutes émissions confondues et, d'autre part, qu'elle n'a qualifié l'intéressé de personnalité politique qu'à compter du 8 septembre 2021, soit cinq mois plus tard. L'annulation de cette décision, qui est vraisemblablement devenue définitive<sup>16</sup>, ne vous est d'ailleurs pas demandée.

### *Manquements reprochés au pluralisme de l'information*

▪ Cependant, l'association ne s'en tient pas à cette critique ponctuelle. Elle reproche, plus largement, à la chaîne de faire prévaloir dans ses émissions un seul courant de pensée et d'opinion. Elle évoque, en particulier, de fréquents simulacres de débats sur des sujets controversés, au cours desquels les intervenants seraient d'accord entre eux sur l'essentiel,

---

<sup>14</sup> Vous avez alors jugé que les prescriptions légales « *qui imposent au titulaire de l'autorisation de réserver un accès à l'antenne à différents courants de pensée et d'opinion, ne peuvent être légalement imposées à l'exploitant d'un service radiophonique qui se donne pour vocation d'assurer l'expression d'un courant particulier d'opinion. Illégalité de la mise en demeure de respecter ces prescriptions* ».

<sup>15</sup> Audition de Thomas Bauder devant la commission d'enquête sénatoriale

<sup>16</sup> Si la requérante critique encore les incertitudes relatives à une telle qualification, cette argumentation nous semble inopérante à l'appui du présent recours et vous avez, au demeurant, précisé certains des contours de la notion dans votre décision société Groupe Canal plus précitée, à nos conclusions.

tandis que l'animateur principal s'exprimerait également de façon très engagée. Le recours fait, à cet égard, écho aux critiques émises, de façon récurrente, à l'encontre de l'éditeur, notamment au Parlement<sup>17</sup>.

Ce grief, dont l'Arcom était saisie, suscite des interrogations légitimes sur la façon dont la chaîne s'acquitte de son obligation de respect du pluralisme, a fortiori si on le met en relation avec les précédentes mises en demeure adressées à l'éditeur concernant le décompte du temps de parole des personnalités politiques. Il est, en effet, suggéré que c'est le même courant politique qui aurait été systématiquement favorisé.

Or, dans sa décision critiquée, comme dans ses écritures en défense, l'Arcom, pour justifier sa décision de ne pas adresser de mise en demeure, se borne à se référer aux dispositions de la délibération du 22 novembre 2017 concernant le traitement équitable des partis et groupements politiques en fonction du temps d'antenne accordé à leurs représentants. Elle réduit ainsi son contrôle sur le respect du pluralisme de l'information à cette seule exigence, de sorte que le non-respect réitéré de la diversité des courants de pensée et d'opinion ne serait jamais susceptible de donner lieu à sanction en dehors de ce cadre.

Cette autolimitation par l'autorité de son contrôle est aujourd'hui contestée, au-delà même du présent litige, en ce qu'elle serait le signe d'un aveu d'impuissance face aux bouleversements du paysage audiovisuel. Au cours de leur audition, hier, devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'attribution, le contenu et le contrôle des fréquences de la TNT, les chercheuses Julia Cagé et Claire Sécail contestaient ainsi la définition du pluralisme retenue par le régulateur, en déplorant l'absence de décompte des éditorialistes et personnalités non politiques<sup>18</sup>.

- On comprend certes qu'une telle approche restrictive - et, par voie de conséquence, cette conception extensive de la liberté éditoriale - facilite le travail du régulateur. Dans sa doctrine en matière de pluralisme, l'Arcom se montre, de façon générale, réticente à introduire des indicateurs qualitatifs, comportant une part trop grande de subjectivité<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ainsi, si la commission d'enquête sénatoriale ne s'est pas prononcée sur la question, son rapporteur a exprimé la conviction personnelle que le choix de la ligne éditoriale « *dépasse le simple et légitime débat démocratique* ».

<sup>18</sup> Elles proposent la création d'un baromètre du pluralisme en télévision qui reposerait sur « un système peut-être déclaratif et subjectif, avec les intervenants et les participants qui s'autopositionneraient sur une gamme d'échelles d'opinions de pensée

<sup>19</sup> JurisClasseur Communication - Fasc. 251 : Obligations générales de programmes des services de communication audiovisuelle"

Et il est vrai également que l'article 13 de la loi lui impose à la fois, en son 1<sup>er</sup> alinéa, d'assurer le respect du pluralisme tout en posant, en son second alinéa, l'exigence spécifique de décompte des temps de parole des personnalités politiques, ce qui souligne ainsi le lien entre ces deux obligations.

Peut-être également le régulateur renonce-t-il d'autant plus facilement à un contrôle plus global que le pluralisme externe est, lui, assuré. Les téléspectateurs auxquels la programmation de CNews déplaît peuvent toujours regarder une autre chaîne d'information...

▪ Cependant, si elle soulève des débats parfaitement légitimes en opportunité, cette interprétation de la loi ne paraît conforme ni à sa lettre ni à son esprit.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, l'objectif du pluralisme des courants de pensée et d'opinion est que les auditeurs et les téléspectateurs « *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* ». Pour reprendre une expression entendue récemment, il ne s'agit pas seulement de traiter de façon équitable des partis et groupements politiques mais, au-delà, d'écouter la diversité, dans toutes ses dimensions.

En effet, les prises de position sur les antennes, en particulier sur les grands débats de société, n'émanent pas, loin s'en faut, que de personnalités politiques (notion dont les contours sont d'ailleurs délicats à définir avec précision, comme l'illustre votre décision société Groupe Canal plus, rendue l'an dernier à nos conclusions) mais aussi des éditorialistes et chroniqueurs, dont c'est précisément le rôle, de personnalités de la société civile, et aussi du public lui-même, qui est de plus en plus souvent, invité à s'exprimer.

Et il arrive encore désormais que les animateurs se muent en polémistes, avec plus ou moins de subtilité... – V. pour un exemple récent, votre très récente décision Société C8 précitée. Les « faiseurs d'opinion » ne sont donc pas tous des personnalités politiques, aujourd'hui encore moins qu'hier.

Dans ce contexte, réduire le pluralisme à la seule expression des personnalités politiques priverait cette exigence légale d'une bonne part de son effectivité. Il suffirait, en effet, à un éditeur qui entendrait la contourner de n'inviter que très peu de personnalités politiques, en privilégiant des interventions tout aussi engagées mais émanant d'autres types d'intervenants. La chaîne pourrait alors, dans les faits, se borner à exprimer un « courant particulier

d'opinion », pour reprendre les termes de votre décision relative à Radio Courtoisie. Ce serait alors la crédibilité de l'information comme du régulateur lui-même qui s'en trouverait affectée.

L'ajout de la mention du pluralisme à l'article 3-1 de la loi confirme que le contrôle de l'Arcom sur le respect du pluralisme ne passe pas seulement par le décompte prévu à l'article 13. Il révèle l'intention du législateur, en 2016, de rendre la réponse du régulateur plus efficace, compte tenu de ces évolutions<sup>20</sup>.

▪ Au vu de ces enjeux, les objections susceptibles d'être opposées à cette lecture de la loi ne nous semblent pas décisives.

**En premier lieu**, il est vrai que vous ne vous êtes certes jamais réellement interrogés à ce jour sur le respect du pluralisme indépendamment du temps d'intervention des personnalités politiques<sup>21</sup>. Mais si la question posée est inédite, c'est que la nature des griefs adressés à la chaîne l'est aussi...

**En deuxième lieu**, l'approche suggérée ne rend pas sans objet le décompte du temps d'antenne des personnalités politiques, qui permet de caractériser plus facilement certains manquements, tout en veillant au traitement équitable des partis et groupements politiques, ce qui représente un enjeu intrinsèque.

Elle est, en fait, complémentaire à un tel décompte, dans la mesure où elle implique de prendre en compte le contenu des positions exprimées, plutôt que de s'en tenir à l'identité de leur auteur. Il ne saurait être question de s'interroger sur les sympathies politiques supposées de tel ou tel animateur ou chroniqueur.

**En troisième lieu**, si nous sommes bien conscients que le contrôle plus global du respect du pluralisme des courants de pensée est délicat à mettre en œuvre, cela ne justifie pas le renoncement du régulateur à le faire respecter. Il lui appartiendrait, si vous nous suivez, de déterminer ses modalités concrètes, au vu de la grande latitude que vous lui reconnaissez en la

---

<sup>20</sup> L'exposé des motifs de la proposition de loi dont le texte souligne que « *les dispositions [actuelles] [dont celles de l'article 13] sont ainsi éparses au long de la loi et la mission générale du CSA n'est pas clairement affirmée pour assurer le respect de ces principes fondamentaux. Il en résulte notamment que les règles fixées par les conventions en ce domaine apparaissent d'une précision variable et peuvent parfois s'avérer insuffisantes pour garantir l'effectivité des principes en cause* ».

<sup>21</sup> , si on excepte, peut-être, le cas des propos extrêmement controversés appelant nécessairement un autre point de vue – mais comme il a été dit, ce sont souvent d'autres exigences (honnêteté, rigueur dans le traitement d'affaires judiciaires en cours ou absence d'incitation à la haine ou à la discrimination) qui sont alors en cause.

matière. Votre décision aurait ainsi uniquement pour conséquence que le régulateur ne pourrait s'abstenir de tout contrôle en la matière, de même que votre décision d'assemblée *M. H... et M. M...* (CE, Assemblée, 8 avril 2009, n° 311136, p. 140) impliquait qu'il ne pouvait exclure toute forme de prise en compte des interventions du Président de la République.

Nous nous bornerons à observer que seuls des déséquilibres durables et manifestes, révélant une intention délibérée de l'éditeur de favoriser un courant de pensée ou d'opinion, quel qu'il soit (il ne saurait évidemment être question d'un contrôle à géométrie variable), devraient pouvoir être sanctionnés.

Pour identifier un manquement à cette obligation, il ne suffit donc pas de constater que, dans une séquence identifiée, seul un éditorialiste se serait exprimé ou que les participants à un débat seraient tombés d'accord entre eux, ce qui peut arriver... Il peut certes arriver qu'un éditeur soit tenu d'assurer une contradiction suffisamment rapide et efficace au cours d'une même émission, mais c'est uniquement lorsque les propos tenus constituent une incitation à la haine ou à la violence au sens de l'article 15 de la loi ou lorsqu'ils mettent en cause, comme dans l'affaire société C8 précitée, l'exigence d'honnêteté de l'information et de rigueur dans le traitement d'une affaire judiciaire en cours.

Au demeurant, et même si le moyen n'est pas formulé en ces termes, ce contrôle plus exigeant sur le respect du pluralisme nous paraît s'imposer également au régulateur au vu du contenu de la convention conclue avec la chaîne, dont il résulte que celle-ci est une chaîne d'information, pas un média dont l'objet serait de défendre un courant particulier d'opinion.

En déduisant l'absence de manquement de la chaîne à cette exigence de la seule circonstance que la plainte ne faisait pas ressortir de déséquilibre du temps de parole des personnalités politiques, l'Arcom nous semble ainsi avoir méconnu les articles 3-1 et 13 de la loi du 30 septembre 1986.

**Par ces motifs, nous concluons :**

- **à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle rejette la demande tendant à ce que l'éditeur du service Cnews soit mis en demeure de se conformer à ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information ;**
- **à l'injonction à l'autorité de réexaminer sa décision sur ces points dans un délai de 6 mois ;**
- **au rejet du surplus des conclusions de la requête ;**



- **A la mise à la charge de l'Arcom de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et rejet de la demande présentée par la société SESI sur ce fondement.**