

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

ML

N^{os} 494597, 494628, 494797, 498439

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION CERCLE DROIT ET LIBERTE
OBSERVATOIRE DU JOURNALISME
ASSOCIATION LA COURTE ECHELLE –
JOURNALISME
ASSOCIATION DE DEFENSE DES LIBERTES
FONDAMENTALES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

Mme Sarah Houllier
Rapporteuse

Sur le rapport de la 5^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Florian Roussel
Rapporteur public

Séance du 26 mai 2025
Décision du 4 juillet 2025

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 494597, par une requête, un mémoire en réplique et des nouveaux mémoires, enregistrés les 27 mai et 15 octobre 2024 et les 20 mars et 14 avril 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Cercle droit et liberté demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a implicitement refusé de faire droit à sa demande du 29 février 2024 tendant à ce qu'elle adresse une mise en demeure aux éditeurs de service de télévision et de radio France 2, France 3, France 4, France 5, France info, France Inter, France Culture, Arte, M6, TF1, TMC, BFM, RMC et RTL sur le fondement de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

2°) d'enjoindre à l'Arcom d'adresser une mise en demeure à ces éditeurs ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Arcom la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n° 494628, par une requête, un mémoire en réplique et des nouveaux mémoires, enregistrés les 28 mai et 15 octobre 2024 et les 20 mars et 14 avril 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Observatoire du journalisme (OJIM) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a implicitement refusé de faire droit à sa demande du 6 mars 2024 tendant à ce qu'elle adresse une mise en demeure aux éditeurs de service de télévision et de radio France 2, France 3, France 4, France 5, France info, France Inter, France Culture, Arte, M6, TF1, TMC, BFM, RMC et RTL sur le fondement de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

2°) d'enjoindre à l'Arcom d'adresser une mise en demeure à ces éditeurs ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Arcom la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 494797, par une requête, un mémoire en réplique et des nouveaux mémoires, enregistrés les 3 juin et 15 octobre 2024 et les 20 mars et 14 avril 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association La Courte Echelle - Journalismes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a implicitement refusé de faire droit à sa demande du 22 mars 2024 tendant à ce qu'elle adresse une mise en demeure aux éditeurs de service de télévision et de radio France 2, France 3, France 4, France 5, France info, France Inter, France Culture et Arte sur le fondement de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

2°) d'enjoindre à l'Arcom d'adresser une mise en demeure à ces éditeurs ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Arcom la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 498439, par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 octobre 2024 et 20 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association de défense des libertés fondamentales (ADLF) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a implicitement refusé de faire droit à sa demande du 9 juillet 2024 tendant à ce qu'elle adresse une mise en demeure aux éditeurs de service de télévision et de radio France 2, France 3, France 4, France 5, France info, France Inter, France Culture, Arte, M6, TF1, TMC, BFM, RMC et RTL sur le fondement de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

2°) d'enjoindre à l'Arcom d'adresser une mise en demeure à ces éditeurs ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Arcom la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le traité entre la République française et les Laender de Bade-Wurtemberg, de l'Etat libre de Bavière, de Berlin, de la Ville libre et hanséatique de Brême, de la Ville libre et hanséatique de Hambourg, de Hesse, de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre, du Schleswig-Holstein sur la chaîne culturelle européenne, signé à Berlin le 2 octobre 1990, publié par le décret n° 92-805 du 19 août 1992 ;

- la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sarah Houllier, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Florian Roussel, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la société Groupe M6 et de la société RTL France radio, à la SARL cabinet Briard, Bonichot et associés, avocat de la société Groupe TF1 et à la SCP Piwnica & Molinié, avocat de la société France télévision ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : « *La communication au public par voie électronique est libre. / L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect (...) du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion (...)* ». Aux termes de l'article 3-1 de la même loi : « *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, autorité publique indépendante, garantit l'exercice de la liberté de communication au public par voie électronique, dans les conditions définies par la présente loi. / (...) L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique garantit l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent, sous réserve de l'article 1er de la présente loi. A cet effet, elle veille notamment à ce que les conventions conclues en application de la présente loi avec les éditeurs de services de télévision et de radio garantissent le respect de l'article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. (...) Elle s'assure que les intérêts économiques des actionnaires des éditeurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent aucune atteinte à ces principes (...)* ». Aux termes de l'article 13 de la même loi : « *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale. / Les services de radio et de télévision transmettent 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 à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique selon les conditions de périodicité et de format que l'autorité détermine (...)* ».

2. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 42 de la même loi : « *Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1. / L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique rend publiques ces mises en demeure* ». Selon l'article 48-1 de cette même loi applicable, conformément à son article 44, notamment à la société nationale de programme France Télévisions et à la société nationale de programme dénommée Radio France : « *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique peut mettre en demeure les sociétés mentionnées à l'article 44 de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires, et par les principes définis aux articles 1er et 3-1. / L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique rend publiques ces mises en demeure* ».

3. Il ressort des pièces des dossiers que par des courriers datés respectivement des 29 février 2024, 6 mars 2024, 22 mars 2024 et 9 juillet 2024, l'association Cercle droit et liberté, l'Observatoire du Journalisme, l'association La Courte Echelle – Journalisme et l'association de défense des libertés fondamentales ont demandé à l'Arcom d'adresser, sur le fondement des dispositions des articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986, aux services télévisés France 2, France 3, France 4, France 5, France Info, Arte, TF1, M6, TMC et BFM et aux services radiophoniques France Inter, France Culture, RMC et RTL une mise en demeure de « modifier la liste [des] animateurs, chroniqueurs et invités autres que les personnalités politiques » intervenant dans les différentes émissions de ces services « de façon que les divers courants de pensée et d'opinion disposent d'un temps de parole proportionnel à leur poids dans la société française ». Le silence gardé par l'Arcom sur ces demandes a fait naître des décisions implicites de rejet dont les requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

4. Les requêtes de l'association Cercle Droit et Liberté, de l'association La Courte Echelle – Journalisme, de l'Observatoire du journalisme et de l'association de défense des libertés fondamentales qui tendent à l'annulation des rejets par l'Arcom de leurs demandes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des décisions de l'Arcom en tant qu'elles concernent la chaîne Arte :

5. Aux termes de l'article 45 de la loi du 30 septembre 1986 : « *Une société dénommée ARTE-France est chargée de concevoir et de fournir les programmes et les moyens nécessaires à l'exercice des missions du groupement européen d'intérêt économique ARTE issu du traité du 2 octobre 1990 instituant une chaîne culturelle européenne. Les émissions doivent tenir compte du caractère international, en particulier européen, de son public. / Le capital de cette société est détenu directement ou indirectement par des personnes publiques* ». L'article 1^{er} du traité conclu le 2 octobre 1990 entre la France et les Laender de Bade-Wurtemberg, de l'Etat libre de Bavière, de Berlin, de la Ville libre et hanséatique de Brême, de la Ville libre et hanséatique de Hambourg, de Hesse, de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre, du Schleswig-Holstein sur la chaîne culturelle européenne stipule que : « *1. La C.C.E. [chaîne culturelle européenne] a la responsabilité exclusive de la programmation. Elle est également responsable de la réalisation des programmes, qu'elle assume, de même que la gestion du personnel et du budget sous la surveillance et le contrôle des seuls sociétaires et, partant, à l'exclusion de toute intervention d'autorités publiques, y compris d'autorités indépendantes chargées de la régulation de l'audiovisuel dans le pays du siège. (...)* ».

6. Il résulte de ce qui précède que l'Arcom n'est pas compétente pour connaître de la programmation de la chaîne Arte. Les conclusions tendant à l'annulation des décisions de l'Arcom rejetant les demandes d'adresser à cette chaîne une mise en demeure ne peuvent ainsi qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à annuler les décisions de l'Arcom en tant qu'elles concernent les autres éditeurs de service :

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'impartialité :

7. En premier lieu, la circonstance que l'une des membres du collège de l'Arcom ait été, en 2008, candidate à des élections municipales n'est pas de nature à révéler un manquement au principe d'impartialité susceptible d'entacher d'illégalité les décisions attaquées.

8. En second lieu, la seule circonstance que l'épouse du signataire des mémoires en défense de l'Arcom aurait rendu public un engagement personnel « contre le populisme de droite » n'est en tout état de cause pas de nature à révéler un manquement de ce dernier au principe d'impartialité susceptible d'entacher d'illégalité les décisions attaquées.

En ce qui concerne le respect des obligations en matière de pluralisme de l'information :

9. L'exercice par l'Arcom de sa faculté d'adresser à un opérateur, en cas de manquement de ce dernier à ses obligations, une mise en demeure sur le fondement de dispositions de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986, peut porter, en fonction de la nature de l'obligation dont la méconnaissance est invoquée, tant sur un manquement ponctuel relevé dans une séquence déterminée, que sur le non-respect par l'opérateur, dans la durée et au regard d'une appréciation globale de ses conditions de fonctionnement et des caractéristiques de sa programmation, des dispositions de son autorisation d'émettre et des engagements conventionnels dont elle est assortie. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens à l'appui de conclusions dirigées contre le refus de l'Arcom de faire usage de ce pouvoir, de vérifier si les faits litigieux sont constitutifs d'un manquement et, dans l'affirmative, d'apprécier, compte tenu du large pouvoir d'appréciation de l'Autorité dans la mise en œuvre des prérogatives qui lui sont conférées par la loi, si sa décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il résulte des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 et de celles des articles 3-1 et 13 de la même loi, citées au point 1, que l'Arcom a pour mission de garantir le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes audiovisuels, notamment dans les programmes consacrés à l'information. Il lui appartient à cet effet d'apprécier le respect par les éditeurs de service de cette exigence, dans l'exercice de leur liberté éditoriale, en prenant en compte, dans l'ensemble de leur programmation, la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés.

11. Il appartient à l'Arcom, lorsqu'elle est saisie dans ce cadre d'une réclamation par une personne justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour ce faire, de rechercher, sur une période qui, sauf circonstances particulières, doit être suffisamment longue pour qu'elle puisse porter son appréciation, s'il ne résulte de son examen aucun déséquilibre manifeste et durable au regard de l'exigence d'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les programmes d'information et les programmes concourant à l'information. A ce titre, l'Arcom doit porter une appréciation globale sur la diversité des expressions, sans avoir à qualifier ou classer les participants aux programmes au regard des courants de pensée et d'opinion. Cet examen reste sans préjudice des règles applicables au décompte du temps de parole des personnalités politiques, notamment en période électorale, et des autres dispositions et stipulations applicables aux services concernés.

12. Ainsi qu'il a été dit au point 3, les requérants ont demandé à l'Arcom d'adresser aux services télévisés France 2, France 3, France 4, France 5, France Info, TF1, M6, TMC et BFM et aux services radiophoniques France Inter, France Culture, RMC et RTL une mise en demeure de « modifier la liste [des] animateurs, chroniqueurs et invités autres que les personnalités politiques » intervenant dans les différentes émissions de ces services, « de façon que les divers courants de pensée et d'opinion disposent d'un temps de parole proportionnel à leur poids dans la société française ». Eu égard à l'objet de la mise en demeure sollicitée, l'Arcom, qui, ainsi que cela a été dit au point précédent, ne pouvait dans l'exercice de ses compétences donner suite à une demande tendant, d'une part, à ce que, hormis le cas des personnalités politiques, elle qualifie ou classe les participants aux programmes au regard de leur rattachement supposé à des courants de pensée et d'opinion, et, d'autre part, se prononce par voie de conséquence sur le temps de parole qui devrait leur être alloué en proportion du poids de ces courants de pensée et d'opinion dans la société française, ne pouvait que rejeter les demandes dont elle était saisie.

13. Au demeurant, les requérants ne produisent, au soutien de leurs demandes, que des éléments de relevés d'écoute et d'analyses qui, d'une part, se fondent sur les relevés des temps de parole des personnalités politiques alors que, ainsi que cela a été dit au point 3, leur demande de mise en demeure ne porte que sur les « animateurs, chroniqueurs et invités autres que les personnalités politiques », d'autre part, n'apportent aucune précision sur la programmation de certains des services visés et, enfin, s'agissant des autres services, ne sont pas, eu égard soit à leur ancienneté soit à la brièveté excessive de la période sur laquelle ils portent, de nature à établir l'existence d'un déséquilibre manifeste et durable au regard de l'exigence d'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense, que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation des décisions implicites de rejet nées du silence gardé par l'Arcom sur leurs demandes. Leurs requêtes ne peuvent, par suite, qu'être rejetées, y compris leurs conclusions à fin d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les sociétés Métropole Télévisions et RTL au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'association Cercle Droit et Liberté, de l'Observatoire du Journalisme, de l'association La Courte Echelle – Journalisme et de l'association de défense des libertés fondamentales et autres sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par les sociétés Métropole Télévision et RTL au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Cercle droit et liberté, à l'Observatoire du Journalisme, à l'association La Courte Echelle – Journalisme, à l'association de défense des libertés fondamentales, à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et aux sociétés RTL France Radio, Métropoles Télévision, BFM TV, France Télévisions, Radio France, Radio Monte-Carlo et Arte.

Copie en sera adressée à la ministre de la culture.