

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS - 8ÈME CHAMBRE, 16 FÉVRIER 2023 / N° 21PA06165  
NORSUCOM C/ AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE**

**MOTS CLEFS : radiodiffusion – candidature – pluralisme – courant socio-culturel – service – programmation – communication – catégorie – diffusion – territoire**

*La radiophonie, en tant que moyen privilégié de diffusion sonore, est soumise à des autorisations réglementaires pour garantir l'ordre et l'équité dans le paysage audiovisuel. Ces autorisations visent à assurer la diversité, la qualité, et la conformité des contenus diffusés, tout en évitant la saturation du spectre des fréquences. La Cour administrative d'appel de Paris lorsqu'elle se prononce sur la validité de l'octroi ou de rejet des autorisations contribue ainsi à façonner le paysage radiophonique dans le respect des normes légales et des principes démocratiques.*

**FAITS :** En l'espèce la société NORSUCOM présente une candidature pour l'exploitation d'un service de radio par voie hertzienne en mode numérique (DAB+) nommé France Maghreb 2 dans la zone de « Montpellier étendu » et « Montpellier local ». Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) rejette sa candidature en catégorie D soutenant qu'une autre radio dans cette même catégorie propose un programme relevant du même genre musical.

**PROCÉDURE :** Par acte du 3 décembre 2021 la société Nord Sud Communication Multimédias (NORSUCOM) assigne en requête le CSA aux fins de l'annulation de sa décision du 28 juillet 2021 rejetant sa candidature pour l'exploitation d'un service de radio numérique (DAB +).

**PROBLÈME DE DROIT :** La décision de rejet du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de la candidature de la société NORSUCOM pour l'exploitation d'un service de radio est-elle conforme à la loi du 30 septembre 1986 en matière de pluralisme des courants d'expression socioculturels ?

**SOLUTION :** La Cour administrative d'appel de Paris souligne que le rejet de la candidature de France Maghreb 2, au profit d'autres éditeurs radiophoniques a conduit le CSA à méconnaître l'intérêt du public ainsi que l'impératif de sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels.

Cette observation renforce l'idée que les décisions en matière d'autorisation radiophonique doivent non seulement considérer les aspects techniques et juridiques, mais aussi prendre en compte la diversité culturelle et sociale pour répondre de manière équilibrée aux attentes et besoins de l'audience.

**SOURCES :**

Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)



**NOTE :**

La décision de la Cour administrative d'appel de Paris repose sur une analyse juridique pointue, soulignant la méconnaissance par le CSA de l'intérêt du public et du pluralisme dans le domaine de la radiophonie au sens de la loi du 30 septembre 1989.

***Une définition extensive de la notion d'intérêt du public***

En rejetant la candidature de la société Nord Sud Communication Multimédias au profit d'autres éditeurs, le CSA les juges du fond reprochent à de dernier de ne pas tenir compte de la diversité des expressions socioculturelles, contrevenant aux principes de la loi du 30 septembre 1986. En effet, la Cour a relevé que France Maghreb 2 offrait une programmation distincte, répondant à des attentes spécifiques de la communauté, et que sa non-sélection constituait une entrave injustifiée à la liberté d'expression et au droit du public à accéder à une variété de contenus radiophoniques.

Cette décision souligne l'importance cruciale pour les organes de régulation, tels que l'ARCOM (ancien CSA), d'apprécier rigoureusement les critères à deux niveaux. Le premier, plus formel, est relatif à la vocation du programme radiodiffusé, son positionnement au regard des autres programmes disponibles sur le même territoire. Cette typologie est un outil précieux qui permet de distinguer les programmes mais insuffisant selon les juges d'appel.

Le second niveau s'intéresse au contenu du programme en lui-même, le contenu des émissions, l'appartenance aux genres musicaux le cas échéant. Les magistrats de la Cour administrative d'appel établissent contrairement aux conclusions présentées par le CSA que le programme présente un intérêt réel pour le public car il comporte des caractéristiques absentes des programmes des autres éditeurs qui fondent son originalité.

***La nécessaire protection de la diversité des courants d'expression socioculturels***

La Cour administrative d'appel de Paris met en lumière le défaut de base légale de la décision du CSA qui méconnaît l'impératif de sauvegarde des courants d'expression socioculturels. En écartant la candidature de France Maghreb 2 au profit d'autres éditeurs, le CSA ne prend en considération la nécessité de préserver la diversité des expressions culturelles au sein du paysage radiophonique. La Cour estime que cette décision a conduit à une exclusion injustifiée d'un courant d'expression socioculturel spécifique, portant ainsi atteinte à la richesse et à la variété des contenus radiophoniques disponibles pour le public. En se basant sur des critères subjectifs et en favorisant d'autres candidats, le CSA aurait manqué à son devoir de garantir la représentation équitable de toutes les sensibilités socioculturelles selon les juges du fond. La Cour administrative d'appel apprécie ce point au regard des autorisations délivrées toutes catégories confondues pour apprécier la constance ou l'irrégularité de la décision. Il semble en l'espèce que le CSA ait autorisé sur un même territoire et pour une même catégorie radiophonique plusieurs radios dont les programmes comportent de fortes analogies à destination d'un même public. Ainsi la décision de refus d'autorisation opposée à la société NORSCOM présente une irrégularité au regard des décisions antérieures.

Cette mise en cause rappelle l'importance cardinale de l'impératif de sauvegarde des courants d'expression socioculturels dans le processus de régulation, traduite par la nécessité de promouvoir activement la diversité et la pluralité des voix au sein de la radiophonie française. Ainsi, la décision de la Cour d'appel souligne l'obligation fondamentale de préserver la riche mosaïque socioculturelle à travers le paysage audiovisuel français.



La Cour administrative d'appel, en réaffirmant ces principes, renforce la protection des droits des candidats à l'exploitation radiophonique et consolide les fondements juridiques du paysage audiovisuel français.

Yanis Idri

Master 2 Droit des médias électroniques  
AIX-MARSEILLE UNIVERSITE, LID2MS-IREDIC 2023



**ARRÊT :**

CAA, 16 février 2023, n° 21PA06165

NORSUCOM c/ ARCOM

S'agissant de la décision du CSA du 28 juillet 2021 rejetant la candidature présentée par la société NORSUCOM en vue d'exploiter, sur la zone de " Montpellier étendu " et de " Montpellier local ", le service de radio de catégorie D dénommé France Maghreb 2 :

2. Aux termes de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986, le CSA " accorde les autorisations en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence. Il tient également compte :

1° De l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ; 2° Du financement et des perspectives d'exploitation du service notamment en fonction des possibilités de partage des ressources publicitaires entre les entreprises de presse écrite et les services de communication audiovisuelle ; 3° Des participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse ; 4° Pour les services dont les programmes comportent des émissions d'information politique et générale, des dispositions envisagées en vue de garantir le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, l'honnêteté de l'information et son indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires, en particulier lorsque ceux-ci sont titulaires de marchés publics ou de délégations de service public ; 5° De la contribution à la production de programmes réalisés localement ; 6° Pour les services dont les programmes musicaux constituent une

proportion importante de la programmation, des dispositions envisagées en faveur de la diversité musicale au regard, notamment, de la variété des œuvres, des interprètes, des nouveaux talents programmés et de leurs conditions de programmation ; 7° S'il s'agit de la délivrance d'une nouvelle autorisation après que l'autorisation précédente est arrivée à son terme, du respect des principes mentionnés au troisième alinéa de l'article

#2 3-1. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille, sur l'ensemble du territoire, à ce qu'une part suffisante des ressources en fréquences soit attribuée aux services édités par une association et accomplissant une mission de communication sociale de proximité, entendue comme le fait de favoriser les échanges entre les groupes sociaux et culturels, l'expression des différents courants socioculturels, le soutien au développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre l'exclusion. Le conseil veille également au juste équilibre entre les réseaux nationaux de radiodiffusion, d'une part, et les services locaux, régionaux et thématiques indépendants, d'autre part. Il s'assure que le public bénéficie de services dont les programmes contribuent à l'information politique et générale. () "

En ce qui concerne l'allotissement de " Montpellier étendu " :

3. Par deux communiqués n° 34 du 29 août 1989 et n° 281 du 10 novembre 1994, le CSA, faisant usage de la compétence qui lui a été conférée par l'article 29 précité de la loi du 30 septembre 1986, a déterminé cinq catégories de services en vue de l'appel à candidatures pour l'exploitation de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre. Ces cinq catégories sont ainsi définies : services associatifs éligibles au fonds de soutien, mentionnés à l'article 80 (catégorie A), services locaux ou régionaux indépendants ne diffusant



pas de programme national identifié (catégorie B), services locaux ou régionaux diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale (catégorie C), services thématiques à vocation nationale (catégorie D), et services généralistes à vocation nationale (catégorie E).

#3 4. Il ressort des pièces du dossier que le CSA a autorisé, en catégorie D, les radios Capsao, Jazz Radio, Melody, Oui Fm, Radio FG, Radio Nova, Swigg et TSF Jazz et, en catégorie A, les radios associatives Radio Langa d'Oc, RCF Occitanie et Méditerranée et en catégorie E Sud Radio. Il ressort des termes de la décision du 28 juillet 2021 que pour rejeter la candidature présentée par la société NORSUCOM en catégorie D, le CSA a estimé que sa " programmation essentiellement à destination d'un public transgénérationnel, franco-maghrébin et familial, et composée d'émissions d'information, d'actualité, culturelles, confessionnelles, de débats, de services, de divertissement et de musique orientale et du Maghreb () sera déjà au moins en partie représentée par celle de Radio Langa d'Oc, candidat retenu en catégorie A qui se définit comme " radio du Nord de la Méditerranée " avec " une antenne multilingue et multiculturelle proposant " un vivre ensemble dans la différence " sur le territoire de la République " de sorte que France Maghreb 2 s'avère " susceptible de compléter de façon moins satisfaisante l'offre radiophonique de l'allotissement étendu de Montpellier et de répondre dans une moindre mesure à l'intérêt du public que les autres candidats retenus en catégorie D ".

#4 5. Il résulte des dispositions de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 que le CSA, qui doit apprécier l'intérêt de chaque projet pour le public au regard notamment de l'impératif prioritaire de la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels et qui doit veiller sur l'ensemble du territoire, à ce qu'une part suffisante des ressources en fréquences soit attribuée aux services édités par une association et accomplissant une mission

de communication sociale de proximité ainsi qu'au juste équilibre entre les réseaux nationaux de radiodiffusion, d'une part, et les services locaux, régionaux et thématiques indépendants, d'autre part, doit apprécier l'ensemble des demandes des services de radio relevant des cinq catégories de services et peut, pour ce faire, être amené à comparer les programmations de radios relevant de catégories différentes. Ainsi, le CSA pouvait comparer la programmation de la radio France Maghreb 2, de catégorie D, avec celle de Radio Langa d'Oc, de catégorie A.

#5 6. Pour rejeter la candidature présentée par la société NORSUCOM, le CSA fait valoir que la programmation du service France Maghreb 2 serait en partie représentée par celle du service Radio Langa d'Oc dédiée à la culture occitane autorisée en catégorie A. Il ressort toutefois de la convention de cette radio que sa programmation " donne la part belle à la langue et à la culture occitane " et " se fait l'écho des dynamiques occitanes qui s'expriment dans notre société contemporaine " et que " cette démarche occitane n'est pas exclusive des autres expressions linguistiques et culturelles de notre société et la programmation d'antenne reste ouverte aux diversités de notre territoire ". Radio Langa d'Oc se définit comme " radio du Nord de la Méditerranée " avec " une antenne multilingue et multiculturelle proposant " un vivre ensemble dans la différence " sur le territoire de la République " avec pour objectif de " mettre en lien les territoires entre eux mais aussi avec ceux des cultures voisines ". Ainsi, même si la programmation d'antenne de Radio Langa d'Oc se veut multilingue, elle ne peut être comparée à celle du service France Maghreb 2 qui a une " programmation essentiellement à destination d'un public transgénérationnel, franco-maghrébin et familial, et composée d'émissions d'information, d'actualité, culturelles, confessionnelles, de débats, de services, de divertissement et de musique orientale et du Maghreb ".



7. Par ailleurs, le CSA a autorisé en catégorie D deux radios, Jazz Radio et TSF Jazz lesquelles auraient, selon lui, une programmation qui diffère à trois égards à savoir une programmation musicale plus diversifiée pour Jazz Radio, un engagement de diffuser majoritairement des titres gold pour TSF Jazz et un public cible plus large pour TSF Jazz. Toutefois, les offres de ces deux radios de jazz présentent de fortes analogies quand bien même la présence de nombreux festivals de jazz dans l'allotissement étendu de Montpellier est de nature à démontrer l'attrait du public pour ce genre de musique.

#6 8. Enfin, le CSA a aussi autorisé, en catégorie D, la radio Capsao alors qu'était déjà présente dans la zone la radio Latina qui diffuse les mêmes genres musicaux. Si le CSA soutient que la programmation musicale de la radio Capsao est plus diversifiée en comprenant notamment du pop rock, de la dance électro et du groove rap, elle s'est engagée à diffuser 30 % de titres gold alors que la radio Latina n'a pris aucun engagement sur ce point et que cette dernière s'adresse à tous les publics alors que Capsao vise les jeunes, les jeunes adultes et les adultes, les offres de ces deux radios présentent de fortes analogies quand bien même la présence de nombreuses écoles de danses latines dans la zone serait de nature à démontrer l'attrait du public pour ce genre de musique.

9. Par suite, en écartant la candidature de France Maghreb 2 au profit, en catégorie D, des radios Capsao, Jazz Radio et TSF Jazz et, en catégorie A, Radio Langa d'Oc, le CSA a méconnu l'intérêt du public et l'impératif de sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'appui de ses conclusions à fin d'annulation, que la société NORSUCOM est fondée à demander l'annulation de la décision n°2021-560 du 28 juillet 2021 du CSA en tant qu'il a rejeté sa candidature en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter un

service de radio en catégorie D diffusé par voie hertzienne terrestre en mode numérique dénommé France Maghreb 2 dans la zone de " Montpellier étendu ".

[...] Sur les conclusions à fin d'injonction :

#11 21. A la suite de l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir d'un refus d'autorisation d'exploiter un service radiophonique, l'ARCOM doit statuer à nouveau sur la demande d'autorisation au vu des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle elle se prononce. Si l'une des fréquences sur lesquelles portait l'appel à candidatures dans le cadre duquel le refus annulé était intervenu est alors disponible, il lui appartient de se prononcer sur l'attribution de cette fréquence à l'issue d'un nouvel examen du projet du candidat illégalement évincé et de ceux des autres candidats qui avaient répondu à cet appel dans la zone concernée et n'avaient pas obtenu d'autorisation, après les avoir invités à confirmer leurs candidatures. S'il apparaît qu'une fréquence autre que celles ayant fait l'objet de l'appel à candidatures est disponible, il appartient à l'ARCOM de lancer un nouvel appel à candidatures dans le cadre duquel le candidat illégalement évincé est candidat de plein droit. En l'absence, à la date à laquelle il doit statuer à nouveau sur la demande d'autorisation, de toute fréquence disponible, il ne peut que la rejeter.

22. L'exécution du présent arrêt implique que l'ARCOM réexamine la candidature de la société NORSUCOM, qui sera alors candidate de plein droit, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle une fréquence est disponible, pour quelque motif que ce soit, dans la zone de " Montpellier étendu ".

Sur les frais liés à l'instance :

23. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'ARCOM, qui a la qualité de partie perdante à l'instance, le versement de la somme de 2 000 euros à la société NORSUCOM au titre des frais liés à l'instance.

