

**Conseil d'État – 5eme – 6eme chambres réunies – 13 février 2024 – N°463162**

**MOTS CLEFS :** pluralisme interne - indépendance de l'information - service de communication audiovisuelle - ARCOM

**RESUME :** Le Conseil d'État, le 13 février 2024, annule la décision de l'ARCOM ayant rejeté la demande de mise en demeure de la chaîne CNEWS, formulée par l'association Reporters sans frontières, de se conformer aux obligations de pluralisme, d'honnêteté et d'indépendance de l'information. Cette décision marque un revirement de jurisprudence en ce qu'elle élargit la portée de l'objectif de pluralisme interne des services de communication audiovisuelle et renforce le pouvoir d'appréciation de l'ARCOM à cet effet.

**FAITS :** CNEWS est une chaîne de télévision française d'information en continu sur laquelle sont également animés des débats entre des personnalités politiques, des journalistes et des chroniqueurs. Il s'agit d'un service de communication audiovisuelle à vocation nationale diffusé par voie hertzienne via la télévision numérique terrestre (TNT). L'association Reporters sans frontières (RSF) critique un manque de diversité des points de vue exprimés sur CNEWS, notamment en raison d'un déséquilibre du temps de parole accordé à certaines personnalités politiques. Elle reproche également la diffusion de séquences mises en scène sur des sujets controversés et la présentation de sondages trompeurs. Enfin, elle dénonce les immixtions du principal actionnaire du service dans la programmation de la chaîne.

**PROCEDURE :** Le 30 juin 2021, l'association RSF demande au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) par la loi du 25 octobre 2021 sur la régulation et la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, de mettre en demeure l'éditeur de service CNEWS sur la base de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986. L'association reproche à l'éditeur de service de ne pas respecter les obligations découlant de sa qualité de « service consacré à l'information », énoncée dans sa convention d'autorisation, ainsi que les principes d'honnêteté, de pluralisme et d'indépendance de l'information prévus aux articles 3-1 et 13 de la loi du 30 septembre 1986. L'ARCOM rejette la demande de l'association dans une décision du 5 avril 2022, en soulevant une fin de non-recevoir. L'autorité administrative soutient que l'objet social de l'association ne lui donne pas un intérêt suffisant pour agir, comme prévu par l'article 42. À la suite de ce rejet, l'association RSF forme un recours pour excès de pouvoir contre la décision de l'ARCOM devant le Conseil d'État.

**PROBLEME DE DROIT :** Dans le cadre de la faculté de l'ARCOM de mettre en demeure un service de communication audiovisuelle de respecter ses obligations de pluralisme interne et d'indépendance de l'information, la prise en compte exclusive du temps d'antenne accordé aux personnalités politiques et l'analyse d'un seul programme de diffusion suffisent-elles pour déterminer si ces exigences sont respectées ?

**SOLUTION :** Le Conseil d'État annule la décision de l'ARCOM rejetant la demande de l'association RSF visant à mettre en demeure l'éditeur de service CNEWS. Il ordonne à l'ARCOM de réexaminer cette demande afin de contraindre l'éditeur de service à respecter les obligations de pluralisme et d'indépendance de l'information et des programmes. En effet, le Conseil d'État considère que, par ses statuts, l'association RSF constitue une organisation de défense de la liberté d'information reconnue d'utilité publique, ayant qualité pour demander la mise en demeure d'un éditeur de service auprès de l'ARCOM. De plus, le Conseil d'État estime que l'exigence de pluralisme doit être appréciée en tenant compte de la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés dans la programmation,

Le juge considère également que l'obligation d'indépendance éditoriale doit être évaluée non seulement au regard d'un programme spécifique, mais aussi à la lumière des conditions globales de fonctionnement et des spécificités de la programmation.

**SOURCES :**

- Article 3-1 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)
- Article 13 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)
- Article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- CEDH, 10 juill. 2003, *Murphy c. Irlande*, n° 44179/98, 74
- Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001



**NOTE :****Un élargissement de la portée de l'objectif de pluralisme interne**

Dans cet arrêt, le Conseil d'État précise la portée de l'obligation de pluralisme interne pour les services de communication audiovisuelle. Il s'agit d'un revirement de jurisprudence concernant les conditions d'appréciation de l'exigence de pluralisme, prévue par la loi Léotard du 30 septembre 1986. L'article 13 de cette loi impose aux services de radio et de télévision de garantir le pluralisme dans l'expression des courants de pensée et d'opinion, avec une emphase particulière pour les émissions d'information politique et générale.

Désormais, le pluralisme interne d'un service de communication audiovisuelle doit être évalué en tenant compte non seulement des personnalités politiques, mais également de « l'ensemble des participants aux programmes ». Cette décision met ainsi fin à l'interprétation restrictive des articles 3 et 13 de la loi Léotard adoptée par l'ARCOM, qui se limitait à analyser uniquement la répartition du temps d'antenne accordé aux personnalités politiques. En l'espèce, sur la chaîne de télévision CNEWS, les personnalités politiques ne sont pas les seules à exprimer leurs opinions, puisque des chroniqueurs, des présentateurs et des invités interviennent également.

Le juge rappelle que, en vertu notamment de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les médias audiovisuels sont soumis à une double exigence de pluralisme : un pluralisme externe et un pluralisme interne, contrairement à la presse écrite, qui n'est soumise qu'au pluralisme externe. Cette distinction s'explique par la capacité de la radio et de la télévision à atteindre directement et rapidement le public, tout en entrant dans son intimité, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt *Murphy contre Irlande* du 10 juillet 2003. Ces médias disposent donc d'une influence particulière, justifiant une réglementation plus rigoureuse.

**Le renforcement du pouvoir de l'Arcom dans le contrôle d'indépendance éditoriale**

Le Conseil d'État annule également la décision de l'ARCOM en raison d'une mauvaise application de l'exigence d'indépendance de l'information, imposée aux médias audiovisuels par l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986. Le juge rappelle que l'obligation d'indépendance doit être garantie par l'ARCOM, qui doit veiller à ce que les conventions conclues avec les éditeurs de services permettent le respect de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881.

La convention conclue avec l'éditeur du service CNEWS prévoit, en son article 2-3-8, que l'éditeur s'engage à conserver son indépendance éditoriale, notamment vis-à-vis « des intérêts économiques de ses actionnaires et de ses éditeurs ». Elle stipule également que l'éditeur doit garantir que l'information et les programmes sont réalisés dans un cadre assurant l'indépendance de l'information.

En l'espèce, l'association RSF reproche à la société éditrice l'immixtion de l'actionnaire principal de la chaîne dans la programmation en vue d'influer sur l'orientation politique du service. L'ARCOM rejette la demande de l'association basée sur un manquement à l'obligation d'indépendance, en soutenant que la matérialité de ce manquement n'était pas caractérisée sur une séquence identifiée.

Finalement, le Conseil d'État affirme que l'ARCOM n'a pas correctement appliqué l'article 3-1, car l'indépendance doit être évaluée non seulement à l'échelle d'un programme spécifique, mais également en fonction de « l'ensemble des conditions de fonctionnement et des caractéristiques de la programmation ». Il s'agit ainsi de porter une appréciation globale de l'indépendance au sein du service de communication audiovisuelle.

En outre, la convention de service CNEWS stipule dans son article 3-1-1 que le service est « consacré à l'information ». Ainsi, le juge énonce que cette qualité de service consacré à l'information suppose le respect des obligations qui en découlent, notamment au vu de la place qu'occupe les émissions de débat sur la chaîne.



## **Entre vives réactions de la doctrine et précision de l'ARCOM sur les critères d'appréciation**

Ainsi, le Conseil d'État renforce la capacité de contrôle de l'autorité de régulation. L'ARCOM dispose en effet, selon les termes mêmes du juge, d'un « large pouvoir d'appréciation » pour garantir le respect des obligations d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes.

Cet arrêt du Conseil d'Etat a suscité de vives réactions de certains craignant un grignotement de la liberté de communication des médias par un plus grand pouvoir de contrôle de l'ARCOM. Il est important toutefois de rappeler la décision du Conseil constitutionnel du 11 juillet 2001, qui énonçait que les conditions dans lesquelles s'exercent les activités de communication audiovisuelle et de presse écrite sont différentes, ainsi le législateur peut les traiter différemment sans que cela contrevienne au principe d'égalité devant la loi. Cette solution justifie donc que la liberté de communication ne bénéficie pas de la même largesse en matière d'audiovisuel qu'en matière de presse.

Le 17 juillet 2024, l'ARCOM a rendu une délibération dans laquelle elle aligne sa doctrine sur la décision du Conseil d'État. Tout en rappelant le principe de la liberté éditoriale, le régulateur de l'audiovisuel précise davantage les conditions de mise en œuvre des exigences mentionnées ci-dessus. Dorénavant, l'ARCOM peut apprécier l'existence, ou non, de « déséquilibres manifestes et durables » dans l'expression des courants de pensée et d'opinion. Pour ce faire, elle utilise la méthode du faisceau d'indices et analyse la diversité des intervenants, des sujets traités à l'antenne et des points de vue contradictoires.

Pauline Charleux  
Master 2 Droit des communications électroniques  
Aix-Marseille Université

