

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'Etat le 13 février 2024 annule la décision de l'Arcom rejetant une mise en demeure de la chaîne CNEWS 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'il élargit la portée 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 aussi 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 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 du fait d'un déséquilibre du temps de parole accordé à certaines personnalités politique. Elle reproche également la diffusion de séquences mises en scène sur des sujets controversés et la présentation de sondages trompeurs. Enfin, elle critique les immixtions du principal actionnaire du service dans la programmation de la chaîne.

PROCEDURE : Le 30 juin 2021 l'association RSF demande donc au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) par la loi sur la régulation et la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique du 25 octobre 2021, 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 et aux principes d'honnêteté, de pluralisme et d'indépendance de l'information prévus dans les articles 3-1 et 13 de la loi du 13 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 d'intérêt permettant d'avoir qualité pour agir, tel que prévu à l'article 42. Suite de quoi, l'association RSF forme un recours pour excès de pouvoir de l'Arcom devant le Conseil d'Etat.

PROBLEME DE DROIT : La prise en compte du temps d'antenne accordé aux personnalités politiques et l'analyse d'un programme de diffusion sur une service de communication audiovisuelle sont-ils suffisants pour apprécier le respect des obligations de pluralisme et d'indépendance de l'information incombant aux éditeurs de service de communication audiovisuelle ?

SOLUTION : Le Conseil d'Etat annule la décision de l'Arcom rejetant la demande de l'association RSF de mettre en demeure l'éditeur de service CNEWS. Il ordonne à l'Arcom de réexaminer la demande de mettre en demeure l'éditeur de service de respecter les obligations de pluralisme et d'indépendance de l'information et des programmes. En effet, le Conseil d'Etat considère que par ses statuts l'association RSF constitue bien une organisation de défense de la liberté d'information reconnue d'utilité publique ayant qualité pour demander la mise en demeure auprès de l'Arcom d'un éditeur de service.

De plus, le Conseil d'Etat que l'exigence de pluralisme doit être appréciée en prenant en compte la diversité des courants de pensée et d'opinion qui sont exprimés dans la programmation dans son



ensemble, par l'ensemble des participants aux programmes de diffusion. Et l'obligation d'indépendance de l'information doit s'apprécier au regard d'un programme défini, mais aussi au regard de l'ensemble des conditions de fonctionnement et spécificités de sa 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 d'exigence de pluralisme interne**

Dans cet arrêt le Conseil d'Etat vient définir la portée de l'obligation de pluralisme interne pour les services de communication audiovisuelle. Il s'agit d'un revirement de jurisprudence dans le cadre des conditions d'appréciation de l'exigence de pluralisme prévu par la loi Léotard du 30 septembre 1986. Son article 13 impose aux services de radio et de télévision d'assurer le pluralisme dans l'expression des courants de pensée et d'opinion, avec une emphase particulière pour les émissions d'informations politique et générale.

Désormais le pluralisme interne d'un service de communication audiovisuelle doit être apprécié certes en tenant compte des personnalités politiques, mais aussi de « l'ensemble des participants aux programmes ». Il est donc mis fin à l'interprétation restrictive des articles 3 et 13 de la loi Léotard que faisait l'Arcom en analysant seulement 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 vient rappeler que, découlant notamment de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les médias audiovisuels sont contraints par un pluralisme externe et un pluralisme interne, contrairement à la presse qui n'est soumise qu'au pluralisme externe. Cela s'explique par la capacité de la radio et de la télévision à atteindre directement et rapidement le public et à entrer dans l'intimité de celui-ci, comme l'a exprimé la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le 10 juillet 2003 dans l'arrêt Murphy contre Irlande. Ces médias ont donc une puissance particulière qui justifierait une réglementation plus rigoureuse.

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

Le Conseil d'Etat vient également annuler la décision de l'Arcom en ce qu'elle n'a pas fait une bonne application de l'exigence d'indépendance de l'information imposée à l'audiovisuel 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 en ce qu'elle veille à ce que les conventions avec les éditeurs de services permettent le respect de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881. La convention avec l'éditeur du service CNEWS prévoit en son article 2-3-8 que l'éditeur s'engage à conserver son indépendance éditoriale, surtout eu égard « des intérêts économiques de ses actionnaires et de ses éditeurs ». La convention prévoit en outre que l'éditeur doit garantir que l'information et les programmes sont réalisés dans un cadre permettant l'indépendance de l'information.

En l'espèce, l'association RSF reproche à la société éditrice l'immixtion de l'actionnaire principale 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'Etat affirme que l'Arcom n'a pas fait une juste application de l'article 3-1 car l'indépendance doit être appréciée non seulement pour un programme défini, mais aussi au regard de « l'ensemble de ses conditions de fonctionnement et des caractéristiques de sa programmation ». Il s'agit donc de faire une appréciation ponctuelle de l'indépendance au sein du service de communication audiovisuelle.

Le Conseil d'Etat vient donc renforcer 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 assurer le respect des obligations d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes.

En outre, la convention de service CNEWS stipule dans son article 3-1-1 que le service est



« consacré à l'information ». Le Conseil d'Etat énonce donc que cette qualité de service consacré à l'information suppose le respect des obligations qui en découlent, notamment aux vues de la place qu'occupe les émissions de débat sur la chaîne.

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 le Conseil constitutionnel le 11 juillet 2001 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.

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

