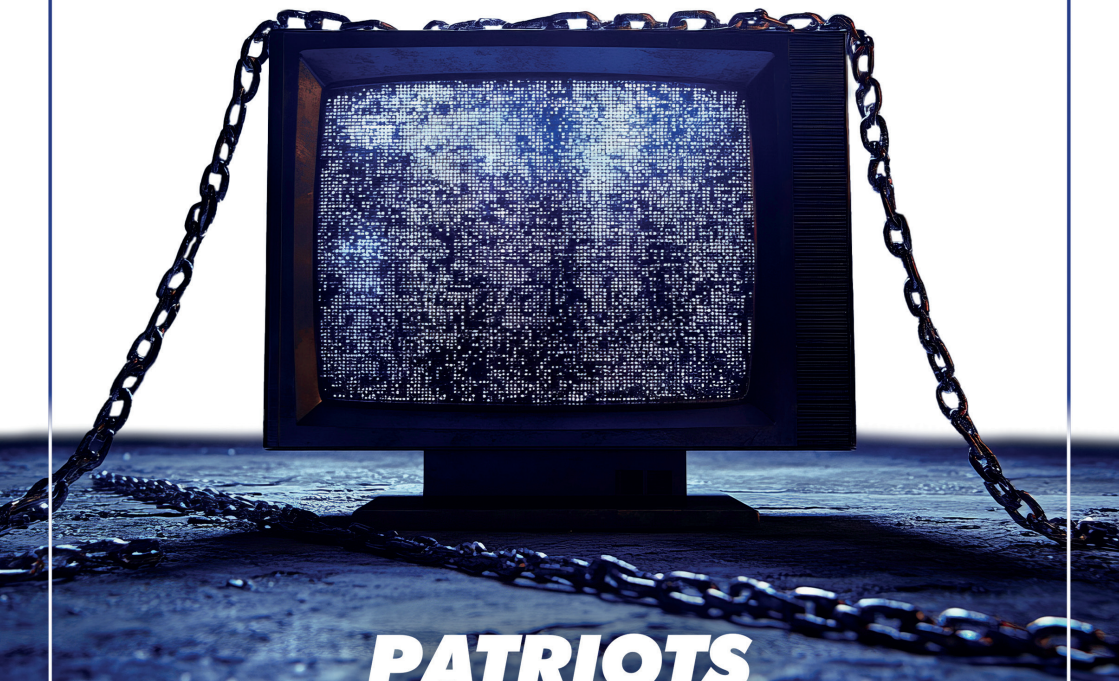


les études

de la **PATRIOTS FOR EUROPE FOUNDATION**

Les régulateurs audiovisuels européens

Étude juridique de Maître Pierre GENTILLET



PATRIOTS
FOR EUROPE FOUNDATION

PATRIOTS

FOR EUROPE FOUNDATION

pfe-foundation.eu

Étude réalisée par
Maître Pierre Gentillet

Étude juridique

Les régulateurs audiovisuels européens

PATRIOTS
FOR EUROPE FOUNDATION

La *Patriots for Europe foundation* est une fondation politique européenne composée de membres individuels de plusieurs États de l'Union européenne.

L'opposition à tout transfert de souveraineté nationale vers des instances supranationales et / ou des institutions européennes est l'un des principes fondamentaux qui unit les membres de la Fondation.

Président de la Fondation : András László

Directeur de la publication : Raphaël Audouard

*Avocat au barreau de Paris,
Pierre Gentillet est diplômé
de l'Université Paris I
Panthéon-Sorbonne.*



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	10
-------------------	----

1. PANORAMA : ÉTUDES DE PLUSIEURS CAS D'AUTORITÉS DE RÉGULATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	14
--	-----------

LA RÉGULATION DES MÉDIAS EUROPÉENS.....	15
- Le cas allemand.....	16
- Le cas belge.....	23
- Le cas italien.....	31
- Le cas polonais.....	34

2. ÉTUDE DE CAS : L'ARCOM.....	40
---------------------------------------	-----------

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE.....	41
- Composition et fondements légaux de l'ARCOM.....	42
- Les attributions de l'ARCOM.....	50
- Le pouvoir de sanction de l'ARCOM.....	61

UN POUVOIR D'INJONCTION RÉELLE À L'ENCONTRE DES RÉGULATEURS NATIONAUX.....	67
- L'influence de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	69
- La Directive 2010/13/UE.....	70

- Le règlement européen du 11 avril 2024 : des avancées mais aussi des inquiétudes.....	77
--	----

CONCLUSION.....	88
------------------------	-----------

PROPOSITIONS DE RÉFORMES AU NIVEAU EUROPÉEN.....	89
--	----

PROPOSITIONS DE RÉFORMES AU NIVEAU FRANÇAIS.....	92
--	----

Les études

INTRODUCTION

La régulation des médias audiovisuels est l'un des enjeux modernes parmi les plus importants de la vie démocratique européenne. Le surgissement et la multiplication des canaux de diffusion mettent à l'épreuve les normes juridiques existantes, de même que la multiplication des acteurs, pour le plus grand bien du pluralisme démocratique.

Néanmoins cette évolution oblige les droits nationaux à s'adapter à un double défi : garantir le libre accès à l'information tout en sanctuarisant les conditions d'un débat public ordonné, pluraliste et non capté par des intérêts privés ou étrangers, surtout lorsque les visées sont clairement hostiles aux systèmes démocratiques européens.

Aussi, le droit de la régulation audiovisuelle demeure donc un lieu intense et fragile de tension entre la liberté d'expression et la protection de l'ordre public informationnel.

Mais dans le cadre de l'Union européenne, cette régulation n'est plus uniquement nationale. Depuis les années 1990, et plus encore avec les directives de 2010, 2018, puis avec le règlement (UE) 2024/1083, dit « *European Media Freedom Act* », l'Union européenne a progressivement construit un cadre normatif commun, structuré par des objectifs affichés, du moins en apparence, de liberté, d'indépendance et de pluralisme médiatiques.

Dans cet esprit, le règlement de 2024 a institué une nouvelle autorité : le *Comité européen pour les services de médias* (CESM). On y trouve cependant des dispositions exigeantes et inquiétantes en matière de lutte contre « la désinformation ». Nous y reviendrons au cours de notre étude.

Depuis plusieurs décennies, on constate donc, avec une accélération ces dix dernières années, une influence significative du droit de l'Union européenne sur les règles nationales de régulation en matière audiovisuelle.

Aussi, une question s'impose : la régulation européenne des médias est-elle une protection du pluralisme ou une menace à son encontre ? Autrement dit, cette convergence normative européenne, fondée sur des principes a priori consensuels, ne risque-t-elle pas de produire un pluralisme de façade, dans lequel les oppositions les plus vigoureuses, parce que « clivantes », se voient écartées, car elles contredisent précisément l'idéologie à l'œuvre au sein de la Commission européenne ?

Derrière le vocabulaire technique et feutré du droit européen se cache une ligne de fracture plus politique : celle entre une conception ouverte du débat public, admettant le dissensus et le désaccord politique, et une conception régulée et assez politique, où la diversité est validée à condition qu'elle demeure compatible avec les normes dominantes du discours public.

Le danger ne réside pas tant dans l'existence de règles, indispensables pour fixer tout cadre normatif de l'expression démocratique, que dans leur interprétation subjective par des instances européennes dépourvue de toute responsabilité démocratique directe.

C'est cette tension que notre étude entend mettre en évidence. Son ambition est de présenter, comparer et analyser le cadre et les autorités de régulation existantes au sein de l'Union européenne, en s'attachant à montrer les points de convergence et

de divergence, les forces et les limites de chaque modèle national (Allemagne, Belgique, Italie, Pologne), avant d'examiner, à partir du cas français (ARCOM), l'influence du droit européen en matière audiovisuelle.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que l'Union européenne, sous couvert de promouvoir la liberté des médias, tend à développer une ingénierie normative de plus en plus intrusive, où les notions de « désinformation », d'« incitation à la haine » ou de « contenu clivant » deviennent des catégories politiques opérantes, faute de définition solidement étayée.

L'objectif de cette étude est donc double :

D'un côté, établir un bref panorama d'une série de systèmes de régulation audiovisuel en Europe en se focalisant sur les régulateurs audiovisuels (et non une étude du droit de la régulation en lui-même, ce qui pourra toutefois faire l'objet d'une autre étude).

De l'autre, étudier certains aspects du droit européen de la régulation audiovisuelle et notamment les tous derniers textes, tel le règlement 2024/1083, dont certaines dispositions peuvent être perçues comme négatives pour le respect du principe de pluralité et la liberté d'expression dans l'espace européen.

Lors d'une conférence de presse tenue à Bruxelles le 15 septembre 2022, le commissaire européen au Marché intérieur, Thierry Breton, présentait fièrement l'« *European Media Freedom Act* », censé garantir l'indépendance, la transparence et le pluralisme des médias dans l'Union européenne. L'ironie est amère lorsqu'on se souvient que ce même Thierry Breton a salué l'annulation scandaleuse de l'élection présidentielle roumaine en 2025, sous prétexte qu'un candidat euro-sceptique s'apprêtait à l'emporter. Il a même suggéré qu'une telle manœuvre pourrait être reproduite en Allemagne si les résultats ne convenaient pas à Bruxelles. Comment prétendre défendre la liberté et le pluralisme quand on méprise ouvertement le verdict des urnes ?



Commission européenne
European Commission

les études

PANORAMA : ÉTUDES DE PLUSIEURS CAS D'AUTORITÉS DE RÉGULATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE

LA RÉGULATION DES MÉDIAS EUROPÉENS

Dans un contexte européen où la régulation des médias devient une question de plus en plus présente pour les démocraties européennes, le passage en revue des différents systèmes de contrôle audiovisuel nous permet de saisir de quelle façon chaque État tente d'équilibrer les impératifs de la liberté d'expression, la diversité des opinions et la préservation d'un certain nombre d'impératifs nécessaires à la démocratie telle que la lutte contre la concentration des médias. À l'image de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie ou encore de la Pologne, le rôle des autorités de régulation audiovisuelle se trouve au cœur des enjeux politiques.

Par l'étude des différents cas de régulation audiovisuelle en Europe, avec un focus particulier sur l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Pologne, nous pouvons constater la pluralité d'approche régulatrice par les États de l'accès à l'information. On constate que les autorités de régulation, qu'elles soient centralisées ou fédérées, jouent un rôle essentiel dans la structure des rapports de force qui fixent l'organisation médiatique et l'équilibre des pouvoirs.

Mais à quel prix cette régulation réussit-elle à préserver la liberté d'expression sans dériver dans une centralisation trop intrusive, ou à éviter la concentration du pouvoir médiatique au profit de quelques grands groupes ? Ce sont ces tensions que nous explorerons dans ce bref panorama comparé, en mettant en avant les spécificités propres à chaque système national.

Le cas allemand

La structuration de contrôle audiovisuel allemande est assez particulière du fait du système institutionnel fédéral. Ainsi, la Loi fondamentale allemande fixe directement le cas du contrôle audiovisuel aux articles 70 et suivants :

« (1) Les Länder ont le droit de légiférer, sauf dans les matières où la Loi fondamentale attribue la compétence législative à la Fédération.

(2) En matière législative, la compétence de la Fédération et des Länder est déterminée par les dispositions de la présente Loi fondamentale sur la compétence exclusive et la compétence concurrente. »

Dans le cadre de cette répartition des compétences, les questions relatives à la diffusion audiovisuelle ne sont pas une compétence réservée à l'État central mais partagée avec les Länder.

Ainsi, à l'exception notable de Berlin et du Brandebourg, chaque Land dispose d'une autorité de contrôle propre, soit 14 administrations indépendantes dédiées spécifiquement à ces questions.

Le périmètre de contrôle de ces autorités concerne essentiellement les radios et les télévisions, à l'échelle de leur Land. La mission de ces autorités est double : d'une part assurer la pluralité au sein du paysage médiatique mais également éviter les phénomènes de concentration pour quelques groupes privés.

Cette dernière mission s'effectue toutefois en coordination avec la Commission sur la Concentration des Médias (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK). Il s'agit d'un organe indépendant en Allemagne chargé de surveiller la concentration dans le secteur audiovisuel.

Cette commission indépendante a pour mission première de scruter et d'évaluer les dynamiques de pouvoir dans le secteur audiovisuel afin de prévenir toute captation monopolistique de l'opinion publique par un acteur médiatique privé.

Le critère fondamental qui fonde son pouvoir d'intervention est la notion d'influence dominante, concept juridique permettant de sanctionner toute entreprise qui, par son poids économique et son audience, viendrait à perturber l'équilibre du pluralisme informationnel.

La KEK dispose ainsi d'un pouvoir normatif et contraignant lui permettant d'imposer des restrictions aux groupes médiatiques et, le cas échéant, d'interdire l'octroi de licences lorsque les seuils de concentration définis par la loi sur les médias sont dépassés.

En Allemagne, le secteur de la radio se caractérise par une grande variété de propriétaires (à la différence de la France par exemple). Ainsi, en 2020, l'Allemagne comptait environ 500 stations de radio, dont 431 étaient privées et 69 publiques.

S'agissant de la télévision, la concentration est moins diffuse. En 2023, 365 chaînes de télévisions disposaient d'une autorisation de diffusion nationale pour le territoire allemand. Comme en France, l'audiovisuel public est très représenté. Ainsi, la chaîne d'État ZDF dispose de la plus grande part d'audience (2018) avec 14,6 %.

En 2023, les parts de marché des chaînes de télévision en Allemagne étaient dominées par les diffuseurs publics. La chaîne ZDF a enregistré la plus grande part d'audience avec 14,6 %, suivie de ARD Dritte (les chaînes régionales de l'ARD) à 13,8 % et de ARD Das Erste à 11,9 %¹.

1 Statista Research Departement, « Market share of television channels in Germany in 2023 », 13 jan. 2025, <https://www.statista.com/statistics/380528/tv-channels-audience-market-share-germany/>

Les cinq chaînes selon l'audience en Allemagne pour l'année 2023 peuvent être classées de la manière suivante :

1. **ZDF** (chaîne publique) : 14,6 %
2. **ARD Dritte** (chaîne publique) : 13,8 %
3. **ARD Das Erste** (chaîne publique) : 11,9 %
4. **RTL** (chaîne privée) : 8,1 %
5. **Sat.1** (chaîne privée) : 4,5 %

On constate la sur-représentation des chaînes publiques allemandes en termes d'audience télévisuelle. Néanmoins, on constate que les chaînes privées, bien qu'elles détiennent une part de marché inférieure, continuent de jouer un rôle important dans le paysage médiatique allemand.

S'agissant des règles de détention des médias allemands, les dispositions légales poursuivent un objectif : éviter que les entreprises médiatiques exercent une influence trop importante sur l'opinion.

Chaque Land conclut un accord avec les autorités centrales sur les règles de fonctionnement en la matière (*Rundfunkstaatsvertrag* remplacé en 2020 par le *Medienstaatsvertrag*, ci-après désigné simplement MSTV).

Chaque accord fixe donc, de manière particulière, les rapports avec les autorités centrales mais aussi les règles relatives à la diversité des opinions dans les médias du Land. L'article 60 du MSTV impose par ailleurs la publication triennale d'un rapport quant à la diversification du contrôle des sociétés commerciales ayant investi dans des médias audiovisuels.

L'article 60, alinéa 6, du MSTV prévoit que les autorités régulatrices des Länder doivent publier, tous les trois ans

ou sur demande des Länder, un rapport sur l'évolution de la concentration des médias et toutes les dispositions adoptées ou à venir réalisées pour garantir la diversité des opinions dans les médias audiovisuels. Enfin, ce rapport doit également évaluer l'application concrète des dispositions du MSTV et proposer des modifications si nécessaire.

Cette initiative vise à surveiller et à maintenir la pluralité des opinions dans le paysage médiatique allemand, en s'assurant que les concentrations de médias ne nuisent pas à la diversité des points de vue.

Le MSTV prévoit une série de règles à respecter pour les médias audiovisuels et notamment les règles suivantes :

La garantie de la pluralité d'opinions

Cette pluralité doit notamment être assurée via la mise en place d'un conseil consultatif en matière de programmes. Ses membres sont désignés par l'opérateur directement mais doivent néanmoins appartenir à des groupes sociaux différents afin d'offrir la garantie de diversité d'opinions.

En pratique, ce choix interroge tout de même puisque c'est l'opérateur qui désigne lui-même qui siège à ce comité et donc, sur la base des déclarations publiques ou non de chacun, fixe l'orientation idéologique générale. Ainsi, la chaîne ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*) a également un conseil consultatif qui est chargé de surveiller la qualité et la diversité de ses programmes. Conformément au MSTV, ce conseil fait régulièrement des recommandations pour améliorer la couverture d'événements importants et maintenir un haut niveau de qualité éditoriale.

Certains critiques, principalement issus de partis politiques de droite, comme l'AfD, affirment que ZDF a une orientation politique biaisée, privilégiant des opinions de gauche

Les études

ou libérales au détriment d'autres points de vue, notamment ceux issus de la droite nationale ou conservatrice. Selon eux, cela crée un manque de pluralité dans les débats médiatiques.

Il est souvent reproché à ZDF de ne pas offrir une plateforme suffisamment large aux voix conservatrices ou alternatives. Cette critique est alimentée par des partis comme l'AfD, mais aussi par des observateurs politiques qui estiment que les médias publics devraient être plus représentatifs de la diversité politique de l'Allemagne.

Cette critique est par ailleurs également partagée par la CDU. Par exemple, lors d'une émission intitulée « *Schlagabtausch* », des membres de la CDU et de la FDP ont exprimé leur mécontentement concernant la composition de l'audience, qu'ils considéraient comme « unilatéralement de gauche ». Ils ont reproché à la chaîne ZDF d'avoir invité principalement des étudiants d'« universités de gauche », ce qui, selon eux, conduisait à une représentation déformée de l'opinion publique².

Enfin, signalons que le MSTV prévoit que les opérateurs ont l'obligation d'accorder un temps d'antenne à des tiers indépendants. Si le taux d'audience de l'opérateur dépasse la limite de 10 %, alors ce dernier est dans l'obligation de concéder un temps d'antenne d'au moins 260 minutes par semaine, dont *a minima* 75 minutes à une heure de grande écoute.

Ces critiques en rejoignent d'autres concernant les modalités de nomination du conseil consultatif en matière de programmes. Dans la mesure où c'est directement l'opérateur qui procède aux nominations, la suspicion est permanente.

Il pourrait être intéressant d'adopter des règles, par exemple

2 Welt, « *Studenten aus „eher linken Unis“ im Publikum – CDU und FDP empören sich über ZDF* », 7 fév. 2025, https://www.welt.de/politik/deutschland/article255367216/ZDF-Schlagabtausch-Studenten-aus-eher-linken-Unis-im-Publikum-CDU-und-FDP-empoenen-sich.html?utm_source=chatgpt.com

au niveau européen, visant à modifier ce système, pour garantir une stricte étanchéité quant aux nominations des conseils de programmes et les chaînes qu'ils sont censés surveiller.

La règle des tiers indépendants

Le MSTV impose, toujours dans une logique de pluralité d'opinions, à toute entreprise détenant des médias ayant un minimum d'audience de 10 % de céder un temps d'antenne à des tiers indépendants dans les 6 mois suivant un tel constat. Le non-respect de cette règle peut être sanctionné par la KEK par un rappel voire une sanction de nature administrative.

Impossibilité de contrôler plus de 30 % des audiences télévisuelles

Suivant l'article 60 (2) du MSTV, aucune entreprise ne peut tenir des positions qui provoqueraient un contrôle de 30 % des parts d'audience via ses chaînes audiovisuelles. Si une entreprise audiovisuelle dépasse 30 %, alors l'autorité de régulation du Land lui propose la triple alternative suivante :

- Soit de modifier sa position sur les marchés des médias pour abaisser ce seuil (lui laissant ainsi la liberté des moyens et donc des acteurs à qui céder ses parts d'audience) ;
- Soit de renoncer directement à une partie de ses titres de sorte à ce que le seuil de 30 % d'audience ne soit plus dépassé ;
- Soit de prendre des mesures strictes destinées à garantir la diversité d'opinion sur ses antennes (cette dernière condition étant appréciée de façon très stricte par la KEK).

Les études

En conclusion, la structuration du contrôle de l'audiovisuel allemand s'insère dans la dynamique logique d'un fédéralisme où cohabitent le principe d'autonomie des Länder et en même temps l'autorité de régulation centrale. Le MSTV incarne une autorité de conciliation entre les compétences respectives garanties par la constitution des Länder et l'impératif d'une régulation de l'espace médiatique national. De ce fait, le système juridique allemand de l'audiovisuel répond à une volonté de préserver l'intégrité de l'ordre public en matière d'informations tout en garantissant un pluralisme souvent mis en tension par les logiques de concentration économique. Cependant, ces mécanismes de régulation peuvent, comme on l'a vu, être critiqués.

À travers l'exemple de ZDF, accusée par des partis politiques de droite comme l'AfD d'une dérive idéologique vers la gauche, se dessine le rôle ambivalent des médias publics dans une démocratie moderne. Ces accusations de biais reflètent une inquiétude fondamentale : celle du pouvoir latent des médias dans la structuration de l'opinion publique.

Dans cette configuration, la pluralité des idées, par la mise en place de mécanismes de contrôle étatiques, semble un bon recours au vu de préserver l'ordre démocratique, sans que la régulation ne devienne elle-même une forme de centralisation trop intrusive pour les Länder. Le défi pour l'Allemagne, à l'instar de toute démocratie, réside dans cette capacité à régler sans toutefois compromettre l'objectif clef : la liberté d'informer.

Le cas belge

La structuration juridique des organismes de contrôles belge ressemble en de nombreux points à son voisin germanique. En effet, par sa nature fédérale, la Belgique organise la régulation audiovisuelle en concertation avec les entités fédérées, c'est à dire la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

Dans cette perspective, chaque État fédéré dispose d'un régulateur, lequel assure une modération adaptée aux particularités culturelles de chaque région. Contrairement à la France ou à l'Allemagne, où il existe une régulation centrale pour l'ensemble du pays, la Belgique a totalement délégué cette compétence à ses trois communautés fédérées.

En Communauté flamande, la régulation est assurée par le *Vlaamse Regulator voor de Media* (VRM), créé en 2005. Le VRM est chargé de garantir la pluralité des médias, de contrôler le respect des obligations légales et de sanctionner les manquements. Il dispose de pouvoirs similaires à ceux du CSA, adaptés aux spécificités de la Communauté flamande.

La Communauté germanophone est régulée par le *Medienrat*, qui exerce des fonctions analogues à celles du CSA et du VRM, adaptées aux particularités de cette communauté.

Au niveau fédéral, la régulation des télécommunications est assurée par l'*Institut belge des services postaux et des télécommunications* (IBPT), qui veille au bon fonctionnement du marché des télécommunications et à la protection des utilisateurs.

Pour notre étude, nous nous concentrerons sur le droit de la régulation audiovisuel en Communauté française.

Les études

La régulation en Communauté française

En Communauté française, l'autorité de régulation est le *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA), constitué en 1987 sous la forme d'un organe consultatif intégré à l'administration de la Communauté française.

En réalité, de 1987 à 1997, le CSA ne disposait d'aucun pouvoir de contrôle effectif. Il faut véritablement attendre le décret du 24 juillet 1997 pour que lui soit octroyé des compétences de contrôle et de sanction. Depuis cette date, le CSA est devenu une autorité administrative indépendante.

Le décret du 27 février 2003³ a confirmé cette évolution et l'a dotée à la fois de la personnalité juridique, ce qui consécutivement lui a élargi sa capacité d'action, notamment en matière judiciaire.

À noter également l'influence directe du droit européen dans la législation belge de régulation audiovisuelle. En ce sens, le décret du 27 février 2003 transpose la directive européenne 2001/29/CE à propos des services de médias audiovisuels dans la législation belge. Ce décret donne compétence au CSA des pouvoirs étendus en matière de régulation des médias et introduit des mesures visant à protéger les droits des citoyens et à garantir la diversité et la pluralité de l'information.

Le CSA est composé de deux collèges :

- **Le Collège d'autorisation et de contrôle** : organe décisionnel chargé d'attribuer les autorisations de diffusion aux éditeurs de services privés, de contrôler le respect des obligations légales et conventionnelles, et de sanctionner les manquements.
- **Le Collège d'avis** : organe consultatif composé de 30 membres issus de différentes catégories socioprofessionnelles des secteurs de l'audiovisuel, représentant les différentes tendances idéologiques et philosophiques. Sa mission consiste à délivrer

3

Le CSA en quelques mots, <https://www.csa.be/le-csa/>

des avis ou d'émettre des recommandations sur toute question relevant de sa compétence⁴.

L'ensemble des membres des collèges sont nommés par le gouvernement de la Communauté française pour un mandat de cinq ans, renouvelable.

Le CSA a pour mission de contrôler les médias audiovisuels. Ses compétences sont réparties de la façon suivante :

- **Délivrance des autorisations** : le CSA octroie des autorisations aux radios. Il reçoit les déclarations des services télévisuels. En cas de manquements aux obligations fixées par le décret, il peut infliger des amendes et sanctions administratives aux opérateurs, pouvant aller jusqu'à la suspension de l'autorisation ;
- **Protection du public** : le CSA garantit que les contenus sont adaptés aux mineurs (avec une prévention le cas échéant), que la dignité humaine est préservée et que des programmes puissent être adaptés aux personnes en situation de handicap ;
- **Régulation des éditeurs** : le CSA contrôle le bon respect des obligations déontologiques et légales de la télévision publique mais aussi toutes les télévisions locales et radios privées.
- **Garantie du pluralisme** : le CSA s'attache à veiller à ce que l'audiovisuel soit, dans son ensemble, à l'image de la pluralité des courants de pensées politiques en Belgique.

Ce dernier point interroge particulièrement puisque, dans son dernier rapport annuel⁵, le CSA a fait état de graves difficultés au regard du respect du pluralisme des médias.

Le rapport précité pointe notamment l'extrême concentration des médias dans la région Wallonie-Bruxelles.

⁴ REFRAM, CSA Belgique, <https://www.refram.org/Les-membres/CSA-Belgique>

⁵ CSA, « Le CSA publie son évaluation du pluralisme des médias en FWB », 20 juin 2024, <https://www.csa.be/124947/le-csa-publie-son-evaluation-du-pluralisme-des-medias-en-fwb>

Dans cet espace géographique, ce sont principalement quatre acteurs qui concentrent 78 % des audiences : RTL Belgium, RTBF, TF1 et AB. À cette inquiétude, le CSA ajoute qu'en matière radiophonique ce sont également quatre acteurs qui mobilisent cette fois jusqu'à 86 % des audiences : RTL Belgium, IPM, RTBF et NRJ Group.

Toutefois, le CSA indique qu'il ne lui appartient que de relever une telle concentration sans pour autant disposer d'un pouvoir de sanction. Ce dernier est le privilège d'une autorité située au niveau fédéral : l'*Autorité Belge de la Concurrence* (ABC).

Cette extrême concentration est d'autant plus problématique que certaines chaînes sont vivement critiquées comme pratiquant une forme ouverte de censure à l'égard de certaines opinions, jugées inacceptables. Une chaîne s'est récemment illustrée quant à cette dérive : la *Radio-télévision belge de la Communauté française* (RTBF).

Les limites du pluralisme : l'exemple de la RTBF

Le traitement médiatique de la droite belge et de figures politiques comme Donald Trump par la RTBF soulève plusieurs questions juridiques, en particulier en matière de pluralité des opinions et de liberté d'expression.

Pourtant, la RTBF n'a pas hésité à prendre ouvertement position contre Donald Trump, provoquant la polémique.

Refusant de diffuser en direct le discours d'investiture du président réélu des États-Unis, la RTBF a justifié de présenter en différé l'événement sur le motif suivant : « *Nous avons constaté à plusieurs reprises que Donald Trump a tenu des propos racistes, d'extrême-droite, xénophobes, d'incitation à la haine également. Nous avons décidé de diffuser son discours en léger différé pour prendre le temps de l'analyse... C'est une pratique que nous appliquons depuis de nombreuses années. Il permet d'éviter de bana-*

liser de tels propos. Il ne s'agit certainement pas de censure » a ainsi affirmé Aurélie Didier, directrice éditoriale adjointe à l'information à la RTBF⁶.

Outre le caractère ridicule de tels propos, la directrice de l'information s'arroge ainsi le droit de définir ce qui ressort ou non des propos racistes ou d'incitation à la haine, telle une magistrate.

Mais surtout, la RTBF a manqué à ses obligations en matière de neutralité, d'impartialité et de diversité des points de vue qui lui incombe, d'autant plus lorsqu'il s'agit de la principale chaîne publique belge.

Plusieurs plaintes ont été déposées auprès du *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) concernant le différé appliqué à la retransmission. Après examen, le CSA a toutefois décidé de les classer sans suite, estimant que la RTBF n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation « *dans l'application de la législation et de son contrat de gestion* ». Il a par ailleurs précisé que le choix de diffuser en direct ou en différé relève de la liberté éditoriale de l'éditeur, qui a expliqué ses choix de manière transparente.

Cette décision interroge d'autant plus qu'elle semble en flagrante opposition avec la mission de respect du pluralisme du CSA.

La neutralité et l'impartialité des médias publics sont des principes essentiels et la RTBF doit garantir la représentation de toutes les voix politiques, y compris à celles qu'elle considère comme étant à l'extrême-droite.

Le traitement réservé au discours du président américain avec l'imposition d'un commentaire préventif à sa diffusion constitue une forme de décision éditoriale paternaliste.

En filtrant la parole d'un dirigeant politique jugé selon son

6 Le Figaro, « En Belgique, la diffusion en différé du discours d'investiture de Donald Trump par la RTBF vire au scandale politique », 24 jan. 2025, www.lefigaro.fr/international/en-belgique-la-diffusion-en-differe-du-discours-d-investiture-de-donald-trump-par-la-rtbf-vire-au-scandale-politique-20250124

opinion politique, la RTBF et le CSA confèrent une légitimité à l'idée que certaines voix, en l'occurrence celles de l'extrême-droite, doivent être « encadrées » ou « contextualisées » pour être acceptables pour le public. Bien évidemment, il n'est absolument pas question d'un tel traitement pour les autres formations politiques, ce qui tend à induire dans l'esprit du téléspectateur que certaines opinions doivent être contrôlées, encadrées, médiées pour éviter toute contamination des esprits.

Une telle décision entre donc en flagrante opposition avec le principe de respect du pluralisme, lequel présuppose une égalité entre les différentes opinions politiques et donc leur traitement par les opérateurs télévisuels ou radiophoniques.

Outre ce cas précis de traitement encadré du discours du président des États-Unis, la RTBF a assumé publiquement pratiquer vis-à-vis de l'extrême-droite belge une forme de « cordon sanitaire ».

L'argument avancé par la RTBF, à savoir qu'il est nécessaire de maintenir ce cordon sanitaire pour protéger les valeurs démocratiques et éviter l'influence des idées extrémistes, doit toutefois être étudié à l'aune des principes juridiques fondamentaux relatifs à la liberté d'expression, la diversité politique.

La RTBF revendique d'ailleurs directement⁷ ce cordon sanitaire, pratiqué par exemple à l'encontre du parti *Vlaams Belang*, sans que cela lui soit reproché par le CSA. Se réfugiant derrière une publication du *Centre de Recherche et d'Informations Socio Politiques*, la RTBF revendique directement d'« empêcher que les partis ou représentants d'extrême-droite disposent d'un temps de parole libre en direct en télévision ou à la radio, ce qui les exclut d'office des émissions de plateau ou de débat en direct ».

7 RTBF Actus, « Quand et pourquoi le cordon sanitaire a-t-il été instauré ? », 20 oct. 2024, www.rtbf.be/article/quand-et-pourquoi-le-cordon-sanitaire-a-t-il-ete-instaure-11452279

Sur le plateau de la RTBF, Aurélie Didier, le directrice éditoriale adjointe à l'information, a clairement assumé la prise de position ouvertement politique de la chaîne contre Donald Trump et son projet de censurer tous les propos du Président des Etats-Unis qui ne lui plairaient pas. Ceci n'a suscité aucune réaction du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel belge.



Outre le fait que la RTBF se considère donc comme étant à même de définir politiquement qui est ou n'est pas d'extrême-droite, elle revendique publiquement cette censure à l'encontre d'idées politiques jugées non acceptables. Aucune sanction du CSA n'a été prise et cet article est toujours disponible sur le site internet de la RTBF.

En principe, la RTBF, en tant que diffuseur public, devrait s'assurer, dans une logique démocratique et donc pluraliste, que tous les partis aient une place sur la scène médiatique, notamment lors de campagnes électorales ou d'événements politiques d'importance nationale.

Ce type de décision soulève des questions importantes concernant la censure implicite et les limites à la diffusion d'un discours politique au nom de la protection de l'ordre public ou de la protection contre la haine.

Le statut de la RTBF en tant qu'organe public accentue la complexité juridique de ces décisions. En tant qu'institution financée par les fonds publics, la RTBF est d'autant plus comptable, sur un plan déontologique, du respect du pluralisme, ce qui implique qu'elle ne peut pas faire primer des jugements moraux ou idéologiques sur le droit à l'information.

Si la régulation des contenus audiovisuels est un impératif nécessaire dans une démocratie, la RTBF, en tant que diffuseur public, devrait éviter d'introduire des biais dans la diffusion de discours politiques, même ceux émanant de « l'extrême-droite » ou de personnages publics comme Donald Trump. La pluralité des opinions est un principe fondamental dans toute démocratie, et la RTBF doit s'efforcer de garantir une couverture impartiale et équilibrée, sans recourir à des commentaires préventifs qui pourraient être perçus comme une forme de censure.

Le CSA n'ayant pris aucune disposition, on est en droit de se demander si la région francophone de la Belgique est encore aujourd'hui une véritable démocratie, au sens des standards français ou de ceux de l'Union européenne sur lesquels nous revien-

drons.

En conclusion, la Belgique, en tant qu'État fédéral, a attribué la régulation des médias audiovisuels à ses entités fédérées, garantissant ainsi une régulation adaptée aux spécificités culturelles et linguistiques de chaque communauté. Les régulateurs, tels que le CSA en Communauté française, le VRM en Communauté flamande et le *Medienrat* en Communauté germanophone, veillent à la pluralité des opinions et au respect des obligations légales par les acteurs du secteur audiovisuel.

Le cas italien

À la différence des cas précédents, l'architecture italienne de contrôle des activités audiovisuelles paraît plus centralisée, du fait de sa structure étatique. La Belgique et l'Allemagne étant des républiques fédérales, l'Italie conserve un fonctionnement plus tempéré du fait du caractère régional de son État.

De ce fait, le contrôle audiovisuel est assuré par une autorité unique : *l'Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni* (ci-après désignée simplement « AGCOM »). Depuis la loi du 31 juillet 1997, c'est à cette autorité administrative indépendante qu'incombe la mission de contrôle à l'égard des :

- Télé-communications ;
- Presses écrites ;
- Radios ;
- Télévisions.

Son contrôle s'exerce à tous ces secteurs, publics comme privés.

L'AGCOM est composée de deux commissions (une pour les réseaux et une pour les services et produits) soit un total de huit

membres.

À la différence de la France par exemple, la politisation est assumée devant la prétendue technique du contrôle. Ainsi, le président de l'AGCOM est nommé par le président de la République, sur proposition du Premier ministre. Quant aux autres membres, ils sont choisis en proportion de l'importance des groupes parlementaires par des commissions dédiées du Parlement italien.

Arrêtons-nous un instant sur ce point crucial. L'AGCOM, en Italie, présente une forme de paradoxe institutionnel : présentée comme une autorité indépendante, elle est pourtant soumise aux logiques politiques. La critique qui lui est adressée ne se fonde pas sur une dérive ou une déviance, mais sur l'essence même de son mode de désignation. Sa composition ne garantit pas une prétendue neutralité technocratique, mais n'est que le reflet des émanations directes des forces politiques en présence. Du fait de cette proximité de l'AGCOM avec les institutions politiques, certains qualifient l'institution de « semi-indépendante ».

Mais c'est précisément là que réside la singularité du modèle italien. À rebours de l'illusion française d'une régulation sanctuarisée (ARCOM), qui prétend échapper aux contingences politiques, sous couvert de neutralité technique pour mieux les dissimuler, l'AGCOM assume pleinement sa nature politique. Son ancrage parlementaire, loin d'être un facteur de défiance, peut également fonder une relative légitimité tendant à favoriser une meilleure représentation des courants politiques traversant la société italienne. Aussi, ce n'est donc pas tant l'indépendance par rapport au politique qui garantit l'équilibre, mais l'opposition vivante et interne des puissances, assurant ainsi une meilleure pluralité que l'illusion d'une technocratie désincarnée.

Néanmoins, le paysage médiatique italien a longtemps été critiqué pour une trop importante concentration capitaliste, ce



Au plus fort de son influence, dans les années 1990 et 2000, les médias détenus par Silvio Berlusconi à travers Mediaset détenaient environ 30 à 35 % de part d'audience télévisuelle en Italie. Si l'on y ajoute l'influence qu'il exerçait sur les chaînes publiques de la RAI lorsqu'il était au pouvoir, on estime qu'il pouvait contrôler directement ou indirectement environ 80 à 90 % de l'audience télévisuelle nationale.

En effet, l'AGCOM ne dispose pas de pouvoir de sanctions en cas de concentration ou d'abus de position dominante sur un marché audiovisuel. Elle ne peut que formuler des avis. La véritable autorité en charge de cette question est l'*Autorita Garante della Concorrenza et del mercato*. L'AGCOM a en effet pour mission :

- Établir le registre des opérateurs ;
- Déterminer les tarifs et l'accès aux réseaux ;
- Contrôler que les exploitants du réseau de communication permettent bien le droit à l'interconnexion et aux réseaux ;
- Attribuer les fréquences ;
- Vérifier le bon respect de la législation par les opérateurs ;
- Contrôler et publier les chiffres d'Audience.

De fait l'activité de l'AGCOM est davantage concentrée sur la surveillance que sur le contrôle de l'espace audiovisuel.

En réalité, le cadre législatif lui donne de faibles pouvoirs de sanctions. Son champ d'intervention en la matière semble assez limité à la protection des mineurs, la publicité et le pluralisme politique. Sans entrer dans le détail des sanctions adoptables par l'AGCOM, celles-ci demeurent bien plus faibles que dans les autres pays étudiés.

Le cas polonais

En Pologne, c'est le *Conseil National de Radiodiffusion (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ou KRRiT)* qui est l'autorité en charge du contrôle audiovisuel.

Consacré par les articles 213 à 215 de la Constitution polonaise, le *Conseil National de Radiodiffusion* jouit d'un statut juridique

très protecteur. À la différence d'autres pays en Europe, par exemple le CSA en France, son existence n'est pas garantie par une simple loi mais directement par le texte suprême constitutionnel.

Ainsi l'article 213 le présente ainsi :

« *Le Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision est le gardien de la liberté d'expression, de l'exercice du droit à l'information, de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision.* »

Notons que la garantie de la liberté d'expression est la première mission listée. Bien que cet article paraisse de prime abord un simple état des lieux des missions respectives d'une autorité de régulation audiovisuelle, on ne peut que constater une tension nette entre la protection des libertés fondamentales, telle que celle d'informer, et la préservation de l'ordre public.

Le terme de « gardien » est essentiel à l'article 213. Il signifie que le rôle du Conseil National n'est pas simplement d'être un pur technicien et arbitre juridique mais un réel acteur politique (d'autant plus renforcé à la lecture de sa composition) et détenteur d'un pouvoir effectif dans l'espace médiatique.

Selon cet article, le KRRiT a pour mission d'intervenir pour garantir que la diffusion des opinions soit libre en vue du maintien du système démocratique.

Il s'agit avant tout de garantir une démocratie stable où les débats publics ne deviennent pas des terrains de fragmentation, où les prérogatives de l'État sont mises à mal par une trop grande concentration des pouvoirs d'information dans les mains d'acteurs privés.

L'article 213 prévoit que le KRRiT a pour mission d'endiguer ce phénomène, fonction d'autant plus essentielle au moment où l'on juge de plus en plus que l'influence médiatique privée peut être aussi déterminante que l'influence politique.

La concentration excessive des médias pourrait, en effet, perturber l'équilibre de l'information et de l'opinion publique.

La régulation de la concentration des médias en Pologne par le KRRiT relève donc d'un impératif de préservation de l'ordre démocratique contre une captation monopolistique de l'opinion publique.

S'agissant de la composition de le KRRiT, celle-ci est également garantie par la Constitution polonaise à l'article 214 :

« 1. Les membres du Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision sont nommés par le Sejm, le Sénat et le Président de la République.

2. Un membre du Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision ne peut appartenir à aucun parti politique, à aucun syndicat, ni exercer une activité publique incompatible avec la dignité des fonctions accomplies. »

Là encore, on note, comme pour le cas italien, que la politisation des membres de l'instance chargée du contrôle audiovisuel est assumée, au bénéfice de la pluralité d'opinions. En garantissant, constitutionnellement, que les membres sont désignés par les Chambres et le Président de la République, l'État polonais fait le pari de la représentativité des opinions devant celui d'une apparente et délicate neutralité technique.

Par ailleurs notons, point plus exigeant que le cas précédent, que c'est la Constitution qui exige directement qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêt politique pour les membres en prononçant des incompatibilités de principe pour l'exercice des fonctions.

On pourrait toutefois regretter que la portée de cette incompatibilité ne soit pas plus large. En effet, en vue de la lutter contre une certaine appropriation par les entreprises privées, du domaine public, la Constitution aurait pu édicter une incompatibilité

tibilité générale de siéger à le KRRiT avec toute autre fonction, y compris privée (ex : dirigeant d'entreprise, siège au conseil d'administration d'une entreprise, etc.).

En dehors des dispositions constitutionnelles précitées, c'est surtout la loi du 29 décembre 1992 sur la radio et la télévision qui fixe les règles de fonctionnement du KRRiT. Celle-ci a fait l'objet de plusieurs modifications et notamment l'amendement du 12 octobre 2012 et la loi du 1^{er} novembre 2021 qui ont accru ses pouvoirs en matière de réglementation.

Le détail de la loi confirme la première lecture des articles de la Constitution et notamment le point clef qui éloigne la conception polonaise des conceptions occidentales en matière de contrôle de la presse : la loi du 29 décembre 1992 dispose que le contrôle de la radiodiffusion et de la télévision est déterminé en concertation avec le Premier ministre.

Pour asseoir son autorité en même temps que sa compétence, le KRRiT dispose d'un pouvoir de sanction.

Il peut tout d'abord décider d'infliger une mise en demeure ou un avertissement aux acteurs audiovisuels en cas de manquement aux règles légales comme la diffusion de programmes qui ne respectent pas les normes de pluralisme ou de protection des mineurs.

Il peut ensuite imposer des amendes aux acteurs précités pour les mêmes raisons qu'il fixe souverainement en fonction de son appréciation de la gravité de l'infraction.

Si les acteurs ne se conforment malgré tout pas aux injonctions du KRRiT, il peut infliger des sanctions plus lourdes telle qu'une interdiction temporaire de diffusion.

Enfin, il dispose du pouvoir de retrait de la licence audiovisuelle en cas de manquements répétés par l'opérateur.

Les études

Le KRRiT veille à ce que les diffusions respectent les limites de temps de publicité imposées par la législation. Également, si ces règles sont enfreintes, le KRRiT peut décider d'adopter des sanctions financières ou des restrictions supplémentaires sur la diffusion de contenus publicitaires.

En résumé, le KRRiT dispose d'une large gamme de pouvoirs de sanction, allant de l'amende à la suspension de licences, pour garantir la régulation des médias et le respect des normes démocratiques en Pologne. Ces pouvoirs visent à assurer un équilibre entre la liberté d'expression et la nécessité de préserver un paysage médiatique pluraliste et diversifié, en évitant les abus ou la domination de certains groupes médiatiques.

En conclusion, cette analyse comparative de premier champ des systèmes de régulation audiovisuelle à travers l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Pologne met en évidence les dilemmes auxquels ces différents États sont confrontés dans la gestion de l'espace médiatique. Ces régulateurs, loin de se limiter à une simple gestion technique des diffuseurs, exercent en réalité une fonction politique essentielle, plus ou moins assumée selon les systèmes.

La question du pluralisme médiatique, au cœur de chaque architecture nationale de régulation audiovisuelle, soulève de réelles difficultés : comment garantir une diversité d'opinions sans empiéter sur la liberté de celles et ceux qui veulent s'exprimer ? Comment protéger l'ordre public et la stabilité démocratique sans tomber dans le piège de la censure ou de la manipulation de l'information ? À travers des systèmes variés, de l'approche fédérale allemande à la centralisation italienne, en passant par l'équilibre complexe des entités fédérées en Belgique et en Pologne, on peut constater que chaque État tente

une réponse différente à ces interrogations, différence motivée essentiellement en fonction des traditions juridiques et étatiques propres à chaque pays. Par exemple, la Pologne n'est pas très attentive à l'absence de politisation de son autorité régulatrice mais en revanche elle garantit constitutionnellement que celle-ci veillera, de par sa composition politique, à l'expression plurale de la société polonaise, point noir sous le joug communiste pendant près de 50 ans où seule une opinion, communiste, était tolérée.

Également, l'organisation du système de régulation varie selon la tradition étatique. En Allemagne, la nature fédérale de l'État justifie la mise en place d'un contrôle diffus, Land par Land, du domaine audiovisuel.

Cependant, ces régulations, malgré leurs différences, partagent un même objectif sous-jacent : préserver l'espace démocratique. Elles visent toutes, à des niveaux variables toutefois (ex : Italie), à empêcher qu'un nombre restreint d'acteurs ne domine l'espace médiatique et ne fausse l'équilibre du débat public. Mais la régulation conciliée au respect de la pluralité politique n'est pas toujours respectée dans les faits. La concentration réelle des médias dans quelques groupes privés et la politique des « cordons sanitaires » démontrent que les dispositions légales de la régulation audiovisuelle sont encore insuffisantes.

Ainsi, ce panorama des régulateurs audiovisuels européens montre à quel point la régulation des médias est un acte politique davantage que purement technique.

Les études

les études

ÉTUDE DE CAS : L'ARCOM

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE

Originellement intitulé C.S.A (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), l'A.R.C.O.M (Autorité de Régulation de la Communication Audiovisuelle et Numérique) fut mise en place par la loi n°89-25 du 17 janvier 1989. Son article premier posait fièrement dès le premier alinéa le principe suivant :

« La communication audiovisuelle est libre.

L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité de développer une industrie nationale de production audiovisuelle. »

Il est notable de constater qu'avant même de présenter l'institution (l'ARCOM) c'est le principe de liberté de communication qui est énoncé ainsi que le cadre, fort libéral, dans lequel celui-ci doit s'exercer.

Les études

Composition et fondements légaux de l'ARCOM

L'ARCOM est une autorité publique indépendante depuis la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public. Outre des prérogatives particulières sur lesquelles nous reviendrons, ce statut lui permet de disposer d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État.

L'ARCOM est une institution collégiale composée de neuf membres, lesquels sont nommés par décret du président de la République pour des mandats de 6 ans, non-renouvelables. Le changement des membres s'opère par tiers tous les 2 ans.

Les membres de l'ARCOM, s'ils sont nommés par décret présidentiel, sont choisis par plusieurs autorités différentes :

- Trois désignés par le président de l'Assemblée nationale ;
- Trois désignés par le président du Sénat ;
- Un désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- Un désigné par le premier président de la Cour de cassation ;
- Un par le président de la République.

Parmi ces membres, le président de l'ARCOM est nécessairement celui choisi par le président de la République.

Le président de l'ARCOM

À la différence des autres membres, un certain nombre de pouvoirs propres sont attribués directement par la loi au président. Ceux-ci sont listés à l'article 4 du décret du 4 mars 2014 qui dispose entre autres qu'il :

- « 1° Représente le conseil en justice et agit en son nom ;
- 2° Nomme aux emplois autres que celui du directeur général, fixe les rémunérations et les indemnités et crée les instances représentatives du personnel ;
- 3° A autorité sur l'ensemble des personnels des services. Il fixe l'organisation des services et les règles de gestion des agents contractuels, après avis des instances représentatives du personnel compétentes ;
- 4° Signe tous les actes relatifs à la compétence du conseil ;
- 5° Peut transiger dans les conditions fixées au 10° de l'article 3 et par les articles 2044 à 2058 du code civil, et accorder des remises gracieuses dans les conditions fixées par l'article 14 ;
- 6° Est ordonnateur des recettes et des dépenses ;
- 7° Peut créer des régies de recettes et de dépenses dans les conditions fixées par l'article 18 ;
- 8° Passe au nom du conseil les contrats, conventions et marchés ;
- 9° Tient la comptabilité des engagements. »

L'article précité consacre une structuration détaillée et exhaustive des compétences attribuées au président de l'ARCOM, lui donnant un rôle important. De ce fait, il est la personnalité majeure pour ne pas dire centrale de l'institution. Analysons brièvement les différentes compétences du président de l'ARCOM.

Tout d'abord, la première fonction du président est celle de la représentation. Il incarne l'ARCOM dans l'ordre juridique. Cette compétence n'est pas anodine ou mineure puisque c'est lui qui dispose du droit d'ester en justice au nom de l'institution qui dispose de la personnalité morale.

Les études

C'est à travers l'autorité du président que l'ARCOM s'exprime en justice, qu'il défend ses décisions et qu'il fait valoir ses droits. Cette capacité lui donne un statut d'interlocuteur unique vis-à-vis des juridictions et des tiers.

En plus de cette fonction de représentation, le président dispose surtout d'un pouvoir d'administration. En ce sens, c'est lui qui dispose du pouvoir de signature pour tous les actes relatifs aux compétences du Conseil et engage ainsi l'institution dans toutes ses décisions. Il ne s'agit donc pas d'une simple présidence symbolique comme c'est le cas dans d'autres institutions publiques, mais bien d'une autorité propre dans la formalisation et donc la force exécutoire des actes de l'ARCOM.

Par ailleurs, le président dispose d'un pouvoir de gestion sur les services et les ressources humaines et financières de l'institution. À ce titre, il dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire de nomination aux emplois (à l'exception du directeur général). Il fixe également les rémunérations et indemnités des personnes nommées. Par conséquent, il dispose d'un pouvoir hiérarchique et de surveillance sur l'ensemble des services de l'ARCOM.

En matière financière, le président est ordonnateur des recettes et des dépenses, un rôle qui dépasse le cadre de la simple gestion et s'apparente à un pouvoir de décision budgétaire. Cette prérogative s'adjoint du pouvoir de passer des contrats, conventions et marchés au nom de l'institution, ce qui lui confère une autonomie d'action essentielle pour assurer le bon fonctionnement de l'ARCOM.

La capacité dont dispose le président en vue d'accorder des remises gracieuses témoigne également de cette latitude, lui donnant le loisir d'adapter la position de l'institution en fonction des impératifs financiers.

Enfin, la loi lui confère la maîtrise sur les engagements comptables lui assurant ainsi un contrôle sur les obligations ordon-

nées par l'ARCOM. De plus, il dispose du pouvoir de constituer des régies de recettes et de dépenses, ce qui renforce encore son importance dans l'administration générale des finances de l'autorité.

Finalement, on constate qu'un grand nombre de prérogatives attribuées par la loi et les décrets de mise en œuvre de celle-ci confèrent une centralité au président de l'ARCOM, et ce en vue de donner une unité de direction, et donc une autorité, à une institution qui doit affirmer son indépendance et la souveraineté de ses décisions face aux acteurs politiques et privés.

Cette concentration du pouvoir, qui pourrait *a priori* sembler curieuse dans une institution collégiale, répond à une logique d'efficacité. En confiant l'essentiel des actes engageant l'institution à une personne, le législateur a voulu donner une cohérence et une certaine lisibilité pour le public à l'action de l'ARCOM.

Ce modèle n'est toutefois pas dénué de limites. Si le président dispose d'une autonomie significative, il doit composer, conformément aux dispositions légales de droit commun, avec les instances représentatives du personnel, ce qui vient naturellement modérer son pouvoir d'organisation des services. En outre, quelques décisions financières spécifiques restent déterminées par le droit budgétaire et comptable applicable aux établissements publics. Ces timides réserves garantissent que l'exercice de ces compétences, bien que centralisé, demeure soumis à des régulations internes et externes, renforçant ainsi le caractère démocratique de l'institution.

En conclusion, le législateur a voulu donner au président de l'ARCOM un rôle puissant et moteur sur lequel s'articulent les principales décisions administratives et financières, faisant de lui l'acteur incontournable de l'institution.

Les études

Ci-dessous, les
journalistes de CNews
Pascal Praud, Sonia
Mabrouk et Laurence
Ferrari lors de la
commission d'enquête à
l'Assemblée nationale.
(Photo : SIPA)



Début 2024, l'Arcom a relancé la procédure d'attribution de quinze fréquences de la TNT, dont celles de CNews et C8, dans un climat particulièrement tendu. Dans le même temps, le Conseil d'Etat, a enjoint le régulateur à renforcer son contrôle du pluralisme, visant clairement CNews. A cette occasion, les députés LFI se sont servi de la commission d'enquête sur les fréquences TNT pour accabler CNews et C8 et réclamer la suppression des deux chaînes de la TNT. Pascal Praud y a dénoncé un ciblage explicite, Laurence Ferrari parlait de manipulation, et Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal+, s'alarmait d'un possible fichage idéologique des journalistes.



Le directeur général de l'ARCOM

Le directeur général de l'ARCOM est directement mentionné aux textes (décret n°2014-382 du 28 mars 2014). Ce dernier est nommé directement sur décret du président de la République sur proposition du président de l'ARCOM.

À la différence de ce dernier, ses fonctions sont purement gestionnaires et administratives, relatives au bon fonctionnement de l'institution. L'article 5 du décret précité détaille ainsi ses compétences :

« Les services du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont dirigés, sous l'autorité du président, par un directeur général.

(...)

Le président peut donner délégation au directeur général pour signer tous actes relatifs au fonctionnement, à l'exercice des missions et à la représentation du Conseil supérieur de l'audiovisuel en justice et dans les actes de la vie civile et, dans la limite de ses attributions, à tout agent du Conseil supérieur de l'audiovisuel placé sous l'autorité du directeur général.

Dans les matières relevant de sa compétence, le directeur général peut déléguer sa signature dans les limites qu'il détermine et désigner les agents habilités à le représenter. Le directeur général peut, par délégation du président, tenir la comptabilité des engagements de dépenses dans les conditions définies par le règlement comptable et financier. »

À ce titre, il dispose, concurremment au président, du pouvoir hiérarchique sur l'ensemble de l'administration de l'institution. En pratique, il assiste le président dans l'ensemble de ses fonctions et s'assure de la bonne tenue des réunions de l'ARCOM, sans toutefois disposer d'un droit de vote ou d'un pouvoir d'intervention particulier. Il peut toutefois être invité à donner son avis pour les décisions prises.

Obligations des membres

• Incompatibilités

La nomination des membres de l'ARCOM suppose que ces derniers respectent, tout le long de leur mandat, un certain nombre de principes déontologiques. À ce titre, la loi pose une incompatibilité nette à l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 :

« Les membres de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique exercent leurs fonctions à temps plein. Leurs fonctions sont incompatibles avec tout mandat électif. »

L'interdiction est ici formulée de manière absolue. Une stricte obligation d'exclusivité s'impose donc aux membres de l'ARCOM pour tout le long de leur mandat.

Néanmoins, cette interdiction de principe ne semble pas inclure les activités associatives faiblement rémunérées (indemnisées serait sans doute un terme plus adéquat). Ils doivent néanmoins en déclarer l'existence, conformément aux dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

En outre, les membres de l'ARCOM sont tenus au respect de plusieurs interdictions fixées par le code de la propriété intellectuelle. Ainsi, suivant l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 ils ne peuvent :

« directement ou indirectement exercer des fonctions, recevoir d'honoraires, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonction, détenir d'intérêt ou avoir un contrat de travail dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des communications électroniques ».

Cette interdiction large, en particulier sur le plan de la détention capitalistique, est bienvenue et permet de dissiper les soupçons de favoritisme à l'occasion des attributions ou renouvellements

Les études

de fréquence. À défaut de respect de ladite règle, le membre contrevenant s'expose à une condamnation de 5 ans de prison et 500 000 euros d'amende. En outre, une telle méconnaissance peut justifier un vote d'exclusion du Conseil de l'ARCOM, décision prise à la majorité.

- **Secret professionnel**

L'interdiction liée au secret professionnel est, pour les membres de l'ARCOM, une obligation très lourde puisque sanctionnée pénalement comme l'indique expressément l'article 8 de la loi du 30 septembre 1986 :

« Les membres et les agents de l'autorité sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 75 du code pénal. »

Il est possible de déroger néanmoins à ce principe, dans les cas où la loi le prévoit (ex : article L.141- 3-1 du Code des juridictions financières soit le cas d'une demande émanant de la Cour des comptes dans le cadre de ses audits et enquêtes).

Les attributions de l'ARCOM

Pouvoir d'attribution des fréquences

Les fréquences radioélectriques sont attribuées sur décision de l'ARCOM. Celle-ci dispose également du pouvoir de décider de leur renouvellement.

L'attribution fait suite à un appel à candidature, conformément aux règles du Code général des collectivités publiques

(Article L.2111 et suivants). L'appel public à candidature est utilisé pour garantir l'égalité de traitement entre les différents postulants et une certaine transparence pour les citoyens.

Dans le cadre des reconductions de fréquence toutefois, il n'y a pas d'appel à candidature. Conformément à l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les titulaires de fréquence ont le droit, dans la limite d'une fois pour la télévision et deux fois pour la radio, à la reconduction de leur autorisation pour une durée de 5 ans. Toutefois, cette mesure ne vaut pas dans la mesure où la situation financière du titulaire ne garantit par l'exploitation de la fréquence dans des conditions financières jugées satisfaisantes par l'ARCOM.

La procédure en vue de la reconduction de fréquence suppose que l'éditeur signale, plus d'un an avant l'expiration du délai de 5 ans, auprès de l'ARCOM son souhait de prolonger pour une durée supplémentaire de 5 ans l'usage de la fréquence. L'ARCOM publie alors, l'année précédant l'expiration, une décision, motivée, statuant sur la reconduction ou non de la fréquence par le titulaire.

À côté des autorisations de 5 ans, l'ARCOM peut également attribuer des autorisations temporaires (article 28-3 de la loi du 30 septembre 1986). Celles-ci sont, à la différence des précédentes, dispensées d'appel d'offre préalable. Malgré une décision positive du Conseil constitutionnel quant à la validation d'une telle exemption, on peut rester circonspect sur cette exemption au regard des règles relatives à la transparence et au pluralisme de l'audiovisuel public.

S'agissant des appels à candidature pour l'exploitation pour 5 ans de services de radio, celles-ci se conforment à l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986, lequel dispose notamment que :

Les médias

« Pour les zones géographiques et les catégories de services qu'elle a préalablement déterminées, l'autorité publie une liste de fréquences disponibles ainsi qu'un appel à candidatures. Elle fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées.

Les déclarations de candidature sont présentées soit par une société, soit par une fondation, soit par une association déclarée selon la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, ou une association à but non lucratif régie par la loi locale dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Ces déclarations indiquent notamment l'objet et les caractéristiques générales du service, la ou les fréquences que le candidat souhaite utiliser, les caractéristiques techniques d'émission, les prévisions de dépenses et de recettes, l'origine et le montant des financements prévus ainsi que la liste des administrateurs, la composition du ou des organes de direction, les statuts de la personne morale qui fait acte de candidature.

(...)

À l'issue du délai prévu au deuxième alinéa ci-dessus, l'autorité arrête la liste des candidats dont le dossier est recevable. »

La procédure d'appel d'offres est donc initiée par l'ARCOM avec la publication d'une liste de fréquences à occuper et d'un appel à candidatures. On notera la grande variété (association, société civile ou commerciale ou fondation) des formes juridiques commerciale ou civile que les prétendants à la fréquence peuvent revêtir.

Le dossier déposé par les prétendants à la fréquence doit comporter un certain nombre de mentions, citées à l'article 29, dont notamment la fréquence envisagée, un descriptif du pro-

jet, un état prévisionnel de dépenses et des recettes, la composition des organismes d'administration ainsi que divers documents faisant état de son fonctionnement (ex : statuts). À l'issue de ce dépôt, des modifications complémentaires peuvent être apportées pourvu « *qu'elles n'ont pas pour effet de substituer à la demande initiale une demande différente*⁸ ».

À l'issue d'un examen approfondi, l'ARCOM arrête une liste de candidatures admises. Comme toute décision administrative faisant grief, celle-ci est susceptible de fonder un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

S'agissant des appels à candidatures pour l'exploitation pour 5 ans de services de télévision, ce sont cette fois-ci les articles 30 et 30-1 de la loi précitée qui réglementent la procédure. Citons l'article 30-1 sur ce point qui indique :

« I.-L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique définit des catégories de services et lance un appel aux candidatures dont la zone géographique équivaut à l'ensemble du territoire métropolitain pour les services à vocation nationale. Pour les services à vocation locale, les zones géographiques sont préalablement déterminées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

Celle-ci fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées et publie la liste de fréquences pouvant être attribuées dans la zone considérée, accompagnée des indications concernant les zones dans lesquelles peuvent être implantées des stations d'émission et la puissance apparente rayonnée.

Cette liste doit tendre, dans la limite des contraintes techniques et économiques, à la prise en compte des différents

modes de réception de la télévision numérique terrestre, et notamment à favoriser le développement de la télévision mobile personnelle, mode de diffusion des services de télévision destinés à être reçus en mobilité par voie hertzienne utilisant des ressources radioélectriques principalement dédiées à cet effet et des différents standards de diffusion innovants de la télévision. »

On notera que le dépôt de candidature peut se faire pour des organismes de forme juridique distincte de la procédure visée à l'article 29 de la loi précitée.

Ainsi, à l'article 30 les candidatures peuvent être déposées auprès de l'ARCOM par des sociétés d'économie mixte locale, des sociétés commerciales, des sociétés coopératives d'intérêt collectif, des établissements publics de coopération culturelle et des associations.

À la différence de la procédure d'attribution des fréquences radios, l'audition publique des candidats est ici obligatoire. À l'occasion de l'examen des candidatures, on constate que les critères de sélection sont également plus exigeants en se basant notamment sur :

- Pertinence du projet éditorial, avec un accent sur la diversité culturelle et l'innovation,
- Solidité financière du projet présenté, l'ARCOM évaluant les ressources et le modèle économique,
- Respect des obligations légales par le candidat, et tout particulièrement l'approche dite « diversitaire », la protection de la jeunesse et le pluralisme politique.

Une fois le candidat retenu, il signe une convention avec l'ARCOM, précisant les obligations de service public éventuelles et les engagements financiers.

À la différence de la radio, les autorisations délivrées sont d'une durée supérieure. En cas de succès de l'examen par l'ARCOM, l'autorisation est accordée pour une durée de 10 ans renouvelable.

Arrêtons-nous maintenant sur les fameux critères d'appréciation sur lesquelles l'ARCOM se fonde pour accorder les autorisations de diffusion.

Il est possible de rassembler ces critères en 5 grands ensembles qui sont :

1. L'expérience acquise par l'éditeur dans les activités audiovisuelles et de communication ;
2. Le financement et les perspectives d'exploitation, au regard notamment des partenariats publicitaires escomptés ou promis ;
3. Le caractère local des programmes réalisés (et ce en vue de favoriser une production audiovisuelle française et non le simple achat de programmes étrangers) ;
4. Les participations du candidat dans des sociétés publicitaires ou éditrices de publication de presse ;
5. Le respect du pluralisme, et notamment de la libre-expression et représentation des courants de pensée politique, d'opinion, et également à ce titre l'indépendance du candidat dans la conduite de ses programmes vis-à-vis de ses actionnaires.

S'agissant de ce dernier ensemble, un des plus discutés, il fait l'objet d'un certain nombre de précisions dans la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

Le respect du pluralisme dans le cadre de l'attribution de fréquences publiques répond en réalité à une nécessité démocratique que le Conseil constitutionnel qualifie d'objectif à valeur constitutionnelle⁹.

Le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises que la libre communication des pensées et des opinions, consacrée à l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, suppose que le public auquel s'adressent les moyens de

9 Conseil constitutionnel, 27 juillet 1982, DC 82-141)

communication audiovisuelle garantissent l'expression de toutes les sensibilités politiques, le tout avec un soucis d'information honnête de la part des éditeurs de services.

De ce point de vue, le Conseil constitutionnel considère que la loi du 30 décembre 1986 doit répondre à cet impératif constitutionnel « *d'expression pluraliste des courants d'opinions*¹⁰ ».

De la même manière, le Conseil d'État veille à ce que soit préserver ce principe de pluralisme¹¹ n'hésitant pas à l'étendre également à des courants d'expression socioculturels.

Pouvoir de contrôle

En vue de faire appliquer le principe de respect du pluralisme, comme évoqué précédemment, l'ARCOM dispose d'un pouvoir réglementaire afin de sanctionner toute violation dudit principe.

Sur le fondement de l'article 1 de la loi du 30 septembre 1986, la première mission de l'ARCOM demeure précisément de veiller au respect du pluralisme politique sur les programmes de services et de radio et de télévision.

Cette obligation est d'autant plus renforcée en période électorale. À cette occasion, l'ARCOM formule des recommandations à l'ensemble des sociétés de presse, radio et télévision sous sa compétence aux fins de veiller à la bonne égalité des temps de parole entre les différentes formations politiques concourant au scrutin.

À l'occasion des campagnes électorales, les médias audiovisuels doivent offrir un traitement égalitaire des candidatures, avec un respect scrupuleux de l'équité en matière de temps d'antenne, quel que soit le poids politique ou médiatique des parties concer-

10 Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, n°86-217 DC)

11 Pour plusieurs exemples, voir notamment CE, 22 novembre 2002 n°215315 ; CE, 12 janvier 2005, n°252461).

nées. Cette obligation s'étend à la couverture de l'ensemble de la campagne, et non uniquement à des périodes spécifiques, et doit être observée sur toutes les chaînes de radio et télévision diffusant des émissions électorales.

Dans ce contexte, l'ARCOM joue un rôle central puisqu'elle est également chargée de garantir une répartition juste des temps de parole entre les différents candidats pendant la période de campagne officielle, en fonction de critères définis par le Code électoral suivant notamment les règles fixées à l'article L. 163-1 du code électoral qui dispose notamment :

« Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche en ligne, au sens de l'article 33 du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), sont tenus, au regard de l'intérêt général attaché à l'information éclairée des citoyens en période électorale et à la sincérité du scrutin, de mettre à la disposition de l'utilisateur au sein du registre prévu à l'article 39 du même règlement :

1° Une information loyale, claire et transparente sur l'identité de la personne physique ou sur la raison sociale, le siège social et l'objet social de la personne morale et de celle pour le compte de laquelle, le cas échéant, elle a déclaré agir; qui verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ;

2° Une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la promotion d'un contenu d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ; »

Selon l'article précité, la répartition du temps de parole doit prendre en compte notamment la représentation parlementaire des partis, les résultats des dernières élections, et la proportion d'élus au sein des assemblées locales ou nationales. Par conséquent, les partis et candidats ne bénéficiant pas de la même présence institutionnelle ou médiatique doivent se voir accorder des temps de parole qui, tout en respectant le principe d'égalité, permettent à chaque candidat d'être entendu auprès du public français.

Enfin, l'ARCOM doit veiller à ce que ces règles soient appliquées avec rigueur et indépendance, notamment en ce qui concerne les exceptions possibles. Par exemple, lors de débats ou d'émissions spéciales, l'autorité peut permettre des ajustements dans la répartition des temps de parole, mais sous le strict contrôle de l'égalité de traitement.

Dans ce cadre, l'autorité peut infliger des sanctions aux médias contrevenant aux règles établies en vue de faire respecter l'égalité d'accès à l'antenne, essentielle pour une compétition électorale juste, qui soit effectivement respectée tout au long du processus électoral.

Le pouvoir de contrôle de l'ARCOM s'entend également en matière de protection des mineurs. Dans ce cadre, elle dispose notamment de la capacité d'agir par voie de délibération ayant valeur contraignante et donc opposable sur le plan juridique, en vue de :

- Encadrer les programmes télévisuels conçus pour les jeunes enfants (- de 3 ans) ;
- Restreindre les diffusions de programmes télévisuels entre 22 h et 6 h du matin pour les publics de moins de 16 ans ;
- Établir une liste de critères « garantissant l'adéquation des procédés techniques utilisés pour contrôler l'accès aux pro-

grammes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs à l'objectif de protection de l'enfance et de l'adolescence¹² ».

Également, l'ARCOM dispose, et c'est une nouveauté depuis la loi du 22 décembre 2018, d'un pouvoir de contrôle contre la manipulation de l'information. Dans cet esprit, l'article 12 de la loi précitée indique :

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue à la lutte contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou de porter atteinte à la sincérité d'un des scrutins mentionnés au premier alinéa de l'article 33-1-1 de la présente loi.

En cas de nécessité, il adresse, à ce titre, aux opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral des recommandations visant à améliorer la lutte contre la diffusion de telles informations.

Il s'assure du suivi de l'obligation pour les opérateurs de plateforme en ligne de prendre les mesures prévues à l'article 11 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. »

Cette disposition interroge autant qu'elle inquiète.

L'article fait référence à la mission de l'ARCOM dans la « lutte contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ». Cette mention de l'« ordre public » est particulièrement problématique. En effet son emploi dans un cadre si étendu, et surtout en l'absence de définition claire de ce que l'on désigne comme « fausses informations », laisse une zone d'incertitude pour le moins dangereuse. Un tel manque de pré-

12 CE, 9 février 2005, n°265869)

cision laisse à craindre des abus d'interprétation, où des informations légitimes pourraient être classées comme « fausses » ou « perturbant l'ordre public » simplement parce qu'elles vont à l'encontre de certaines opinions ou de certains intérêts.

Ainsi, sous l'empire de cette loi, il y a fort à parier pour que l'information publiée dans les années 1990 par le journaliste Pierre Péan sur la double vie de François Mitterrand, président en exercice à l'époque, aurait pu faire l'objet d'une mesure de sanction car « perturbant l'ordre public ».

De même, les discours tenus dans les années 1980 par des partis politiques considérés comme étant trop à droite de l'échiquier, alertant sur l'islamisation ou le changement démographique du fait de l'inaction de l'État en matière migratoire, auraient probablement écopé du même sort.

Par ailleurs, l'article précité mentionne également les « *scrutins mentionnés au premier alinéa de l'article 33-1-1* ». Il semble donc clair que l'objectif affiché par cette mesure vise à garantir la sincérité du processus électoral, en évitant que des informations erronées n'influencent l'opinion publique et ne perturbent la transparence des élections.

Si la nécessité de protéger les scrutins de toute manipulation est indiscutable, il est essentiel que cette régulation s'opère dans le respect des principes de neutralité et d'impartialité. Or, l'ARCOM, en tant qu'instance de régulation audiovisuelle, doit contrôler qu'aucune intervention dans le domaine de l'information ne porte atteinte à la pluralité des opinions, garantissant ainsi que des restrictions à la diffusion d'informations soient proportionnées et justifiées. En donnant à l'ARCOM le pouvoir de sanctionner une opinion considérée comme « fausse », il est à craindre que la mission première de l'institution ne soit ainsi fortement lésée.

En effet, l'assignation de la responsabilité de déterminer ce qui constitue une « fausse information » renvoie à une interprétation subjective et potentiellement politique, qui pourrait nuire

à la liberté d'expression en amont d'un contrôle judiciaire. En autorisant une régulation des contenus de manière préventive, l'article pourrait, sans doute malgré les intentions des législateurs, créer un effet de censure douce.

En conclusion, le flou rédactionnel autour de cet article nous fait craindre un impact potentiellement négatif sur la liberté et la pluralité des opinions sur lesquelles l'ARCOM est censée veiller comme le prévoit l'article 1^{er} de la loi l'instituant.

Pour conclure, signalons toutefois que d'autres domaines d'interventions réglementaires sont également de la compétence de l'ARCOM (en matière sanitaire, sportive, des jeux d'argent, etc.). Pour la clarté et la lisibilité de la présente étude, nous n'en ferons donc pas ici la liste exhaustive.

Nous allons désormais étudier quelle est l'étendue du pouvoir de sanction que les dispositions légales et réglementaires accordent à l'ARCOM.

Le pouvoir de sanction de l'ARCOM

Tout d'abord, l'article 42 de la loi du 30 septembre 1984 donne le pouvoir à l'ARCOM d'infliger une mise en demeure à tout opérateur contrevenant aux règles précitées.

À proprement parler, la mise en demeure n'est toutefois pas directement une sanction mais plutôt un préalable indispensable à toute mesure coercitive. Ce point est d'ailleurs directement confirmé par une décision du Conseil constitutionnel¹³.

13

Conseil constitutionnel, 13 décembre 2013, QPC n°2013-359

Néanmoins, toute mise en demeure constitue un acte faisant grief et partant de là susceptible de fonder un recours en excès de pouvoir dans les deux mois suivant sa notification par l'ARCOM¹⁴.

Amendes administratives

Tout d'abord, conformément à l'article 42-2-2 de la loi précitée, l'ARCOM peut infliger des amendes administratives aux opérateurs audiovisuels en cas de non-respect des règles en matière de pluralisme, de publicité, ou encore de protection de l'enfance.

Ces amendes sont fixées et infligées par l'autorité et peuvent monter jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires annuel de l'éditeur en fonction de la gravité de la violation, comme le précise l'article 42-2-2 du Code de la communication.

Par ailleurs, la loi prévoit des amendes supplémentaires pour des manquements répétitifs, telles que celles prévues par l'article 42-2-3, permettant à l'ARCOM de majorer les amendes en fonction du caractère récurrent des infractions.

L'ARCOM peut par ailleurs moduler les amendes, en proportion du chiffre d'affaires de l'opérateur, comme l'indique l'article 42-2-2 de la loi précitée. Ce mécanisme permet évidemment de rendre l'amende à la fois plus juste mais surtout plus dissuasive en fonction de la taille de l'éditeur.

Suspension ou retrait de l'autorisation d'émettre

L'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 confère à l'ARCOM la capacité de suspendre ou retirer l'autorisation d'émission.

Il s'agit là du niveau de sanction le plus important que l'autorité peut infliger à un opérateur. Cette décision doit être justifiée par des violations importantes, telles des manquements répé-

14

Conseil d'État, 11 décembre 1996, n°163553.

tés au respect du pluralisme ou mettant en danger les mineurs. Cette mesure particulièrement grave se justifie par la nécessité de garantir que l'éditeur respecte les normes prescrites par l'autorité de régulation de l'audiovisuel.

L'interdiction de diffusion de programmes

Suivant l'article 42-4 de la loi du 30 septembre 1986, l'ARCOM peut interdire la diffusion de programmes qui ne respectent pas certaines dispositions légales, par exemple concernant la protection des mineurs.

Une alternative existe également en la suspension temporaire de certains programmes jusqu'à ce que certaines modifications soient réalisées par l'éditeur pour permettre ensuite sa diffusion.

Publication de la sanction

Au surplus de toutes les sanctions évoquées, l'ARCOM peut également décider de la publication de la sanction. Cette mesure est prévue par l'article 42-5 de la loi du 30 septembre 1986.

Cela permet d'informer le public ainsi que les autres opérateurs des manquements relevés par l'autorité. Une telle publication a évidemment un rôle dissuasif en vue de pousser l'opérateur concerné ainsi que les autres concernés par le respect des règles à bien se conformer aux prescriptions édictées par l'ARCOM.

Les médias

A photograph of a person's arm, showing a tattoo on the forearm, against a background of large, overlapping blue and white circles. The text is positioned on the left side of the image.

La décision de l'Arcom de fermer la chaîne C8, sous prétexte de manquements répétés à la déontologie, cache mal une réalité bien plus inquiétante : la volonté croissante de contrôler l'opinion et de censurer les voix dissidentes. Cyril Hanouna, figure populaire et sans filtre, dérangeait parce qu'il donnait la parole à ceux qu'on n'entend jamais ailleurs. L'Arcom a décidé de le censurer au nom d'une prétendue morale médiatique. Ce zèle punitif traduit une dérive autoritaire où la liberté d'expression n'est plus qu'un slogan vidé de son sens.



les études

L'INGÉRENCE DU DROIT EUROPÉEN DANS LA RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL

UN POUVOIR D'INJONCTION RÉEL À L'ENCONTRE DES RÉGULATEURS NATIONAUX

Depuis les premières tentatives d'harmonisation dans les années 1980, le droit européen est devenu un domaine incontournable pour comprendre l'évolution de la réglementation audiovisuelle nationale en Europe. Cette évolution s'est faite par les moyens d'une réglementation soutenue et croissante — directives, règlements, chartes — en vue de fixer les modalités de diffusion des contenus, les règles de détention capitaliste des marchés audiovisuels et la prescription du respect d'un certain nombre de droits fondamentaux, et notamment le respect du pluralisme des médias, la représentation des minorités et la protection des jeunes publics.

Ce mouvement, porté par une logique d'intégration juridique du marché intérieur entraîne nécessairement une diminution des compétences nationales, ou à tout le moins via un fort encadrement réglementaire européen. Comme on le verra, certaines institutions européennes disposent désormais d'un pouvoir d'injonction réel à l'encontre des régulateurs nationaux, c'est le cas par exemple avec la création du *Comité européen pour les services de médias* institué par le règlement du 11 avril 2024.

Les médias

Les développements qui suivent s'attachent à étudier les instruments et les effets de cette dynamique européenne dans le champ audiovisuel des trois dernières décennies. Le présent chapitre se propose d'étudier trois ensembles juridiques dont la portée est essentielle pour comprendre l'évolution de la réglementation audiovisuelle :

- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamation générale mais régulièrement rappelée dans la jurisprudence européenne ;
- La Directive 2010/13/UE, dite « Directive Services de médias audiovisuels », soit la directive la plus importante en matière de régulation audiovisuelle, en réglementant par exemple les règles de protection des mineurs, de représentation, de diversité, de publicité, etc. ;
- Le règlement du 11 avril 2024, dit *European Media Freedom Act*, qui marque une nouvelle étape d'unification normative, en instaurant un cadre juridiquement contraignant pour tous les États membres, et en créant une autorité de coordination européenne dotée de pouvoirs accrus.

L'objectif n'est pas de remettre en cause les finalités affichées de ces instruments — protection des libertés, intégrité de l'espace public, lutte contre les ingérences —, mais d'en interroger la portée réelle, les zones d'indétermination, et les conséquences sur l'équilibre entre encadrement normatif et autonomie nationale.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente analyse : comprendre la logique et la structure du droit européen de la régulation audiovisuelle, évaluer son articulation avec les compétences nationales, et, le cas échéant, en identifier les limites, à la fois techniques, juridiques et institutionnelles.

L'influence de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (CDFUE) joue un rôle d'aiguilleur important en matière de régulation audiovisuelle, en particulier dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Ce texte a été adopté en 2000 mais n'a obtenu réellement une portée juridique effective qu'avec l'adoption du traité de Lisbonne en 2009 qui donne à cette charte une véritable effectivité.

Cette charte est un référentiel indispensable, une base juridique et même philosophique essentielle pour le respect des principes tels que la liberté d'expression, le droit à l'information ou le respect du pluralisme dans les médias.

L'un des articles de la charte les plus usités dans la jurisprudence européenne est l'article 11, qui consacre le droit à la liberté d'expression et d'information qui indique en ce sens :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. »

Cette disposition conventionnelle a vocation à s'appliquer directement au droit de la régulation des médias audiovisuels, notamment en garantissant la pluralité des voix dans l'espace

public et en veillant à ce que les réglementations européennes respectent cet équilibre entre régulation et liberté de diffusion.

En effet, si la CFDE pose comme principe la liberté des médias, elle admet toutefois que ce droit doit être encadré. Ainsi, l'article 52 de la Charte prévoit que les droits et libertés qu'elle consacre peuvent être soumis à des restrictions, pourvu que ces dernières soient nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi, par exemple le respect de l'ordre public (en droit audiovisuel cela peut ainsi se décliner comme la protection des mineurs quant à la diffusion de certaines images inappropriées).

Cette référence à une restriction « nécessaire et proportionnée » est typique du raisonnement de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de respect des droits et libertés fondamentaux.

En somme, la Charte des droits fondamentaux constitue une référence pour la régulation audiovisuelle européenne, non seulement pour protéger les libertés des citoyens, mais aussi pour encadrer la manière dont ces libertés doivent être conciliées avec d'autres objectifs d'intérêt général.

C'est à l'aune de cette charte qu'il faut maintenant analyser les différentes directives européennes ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

La Directive 2010/13/UE

La première tentative de régulation audiovisuelle à l'échelon européen fut la Directive 89/552/CEE (Directive « Télévision sans frontières ») adoptée en 1989. Son but, très imparfaitement défini, était de fixer un cadre général pour toutes les autorités de régulations nationales dans l'espace européen en vue de faire peu à peu converger leurs règles internes.

Cette directive fut revue à plusieurs reprises jusqu'à la grande refonte de 2010 (Directive 2010/12/UE). Elle posait toutefois en germe des garanties importantes auxquelles tous les régulateurs nationaux devaient satisfaire et notamment la liberté de retransmission des programmes et le respect de certaines règles minimales en lien avec l'ordre public, tout particulièrement sur la protection des mineurs.

La Directive 2010/13/UE aussi dénommée *Directive Services de Médias Audiovisuels* (SMA) est le texte le plus important s'agissant de la régulation des médias en droit européen. Elle couvre un champ important de compétences touchant à la protection des mineurs, les services à la demande, la régulation de la publicité, mais aussi des exigences en matière de « diversité », d'inclusion ou de protection des minorités.

L'article 2 de cette directive pose ainsi le cadre général en disposant que :

« Chaque État membre veille à ce que tous les services de médias audiovisuels diffusés par des fournisseurs de services de médias relevant de sa compétence respectent les règles du droit applicable aux services de médias audiovisuels destinés au public dans cet État membre. »

Le respect de cette directive suppose que les États traitent dans les mêmes conditions, conformément au principe européen de non-discrimination, de la même manière, les services de médias audiovisuels produits dans tout autre État membre.

La jurisprudence, et notamment la Cour de justice de l'Union européenne a ainsi apporté la précision que ladite directive ne visait pas « à une harmonisation complète des règles relatives aux domaines auxquels elle s'applique, mais édicte des prescriptions minimales pour les émissions qui émanent de l'Union et qui sont destinées à être captées à l'intérieur de celle-ci ».¹⁵

15

CJCE, 5 mars 2009, aff. C-222/07, UTECA

Dans le cadre de cette étude, nous analyserons l'impact de cette directive sur les régulateurs audiovisuels nationaux, notamment en France, où l'*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM) joue un rôle central.

Les buts de la Directive 2010/13/UE

Suivant son préambule, la Directive 2010/13/UE affiche un certain nombre d'objectifs en matière de régulation audiovisuelle et notamment les suivants :

1. **Uniformiser les règles de contrôle audiovisuel** : c'est-à-dire permettre une harmonisation des règles nationales au niveau européen, en particulier en matière de programmation, de protection des mineurs, de publicité, etc. ;
2. **Garantir la liberté de prestation de services** : à savoir permettre la fourniture de services audiovisuels par des sociétés de presse, nationales ou étrangères (mais issues d'un État-membre) au sein de l'espace européen ;
3. **Pluralisme et diversité européenne** : Garantir le principe de pluralisme des opinions politiques et de la diversité culturelle européenne.

Remarque : notons enfin que le présent texte fit l'objet d'une révision par la Directive 2018/1808, notamment pour tenir compte de l'essor du contenu vidéo en ligne et des plateformes de streaming.

L'article 3 de la directive pose le principe fondamental de la liberté d'installer des services de médias audiovisuels dans n'importe quel État membre de l'UE, sous réserve de respecter les obligations de contenu et les règles de régulation établies par cette directive.

Cette règle permet aux sociétés de presse, titulaires d'autorisations de diffusion audiovisuelle, de s'établir et de diffuser librement à travers tous les États-membres de l'Union européenne.

Elles restent néanmoins tenues par les règles propres au droit spécifique dans l'État où elles émettent.

S'agissant des obligations communes, la directive pose comme contraintes immédiatement applicables aux éditeurs de services de presse audiovisuels les prescriptions suivantes en matière de :

- **Publicité** : La Directive 2010/1 encadre la publicité dans les services de médias audiovisuels. Les restrictions visent en particulier la publicité destinée aux enfants, les produits alimentaires malsains, ou encore les services d'assistance aux jeux d'argent. Les régulateurs nationaux sont tenus de vérifier en amont de leur diffusion la conformité des contenus ainsi visés.
- **Inclusion** : L'article 7 bis dispose que les éditeurs doivent favoriser l'accès de leur programme, en tant qu'objectif de moyen, pour les personnes atteintes de handicap, via notamment l'introduction de sous-titrage et d'assistance visuelle. La directive charge les régulateurs nationaux, et au cas français l'ARCOM, de veiller à la mise en place des présentes dispositions.
- **Protection des mineurs** : L'article 27 de la directive prescrit des règles strictes en vue de protéger les mineurs de la diffusion des contenus inadaptés. Là encore, la directive charge les régulateurs nationaux de s'assurer du respect de ces prescriptions.

Comme indiqué précédemment, la Directive 2010/13 charge les régulateurs nationaux, et au cas particulier français l'ARCOM, de la surveillance des contenus diffusés par les chaînes de télévision.

L'autorité de régulation audiovisuelle nationale doit ainsi veiller à ce que les programmes respectent les normes de protection des mineurs, la publicité, la lutte contre la haine en ligne et le respect des droits d'auteur.

Les médias

Par ailleurs, en vertu de la révision de la directive SMA en 2018, l'ARCOM doit assurer le respect des obligations relatives à la production de contenus européens. Les plateformes de vidéo à la demande doivent investir un pourcentage de leur chiffre d'affaires dans la production de contenus européens. L'ARCOM surveille ce respect des quotas et peut prendre des sanctions en cas de non-conformité.

En outre, la directive prévoit un mécanisme de coopération entre les autorités nationales de régulation. L'ARCOM doit donc collaborer avec d'autres régulateurs européens pour garantir une régulation cohérente et éviter le « forum shopping » des prestataires de services de médias audiovisuels qui cherchent à échapper à des régulations plus strictes.

Cette coopération prend la forme d'échanges d'informations, de décisions conjointes et d'efforts pour assurer une application uniforme de la directive à travers l'UE.

Critiques

Cette directive pose plusieurs difficultés qui nous semblent devoir être mises en lumière.

Tout d'abord, les articles 6 et 9 de la directive précitée sont d'une portée particulièrement interprétative dans un sens idéologiquement très défavorable.

Ainsi l'article 6 dispose que :

« les États membres veillent, par des mesures appropriées, à ce que les services de médias audiovisuels fournis par les fournisseurs relevant de leur compétence ne contiennent :

a) aucune incitation à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un groupe fondée sur l'un des motifs visés à l'article 21 de la Charte ; »

Le standard de l'incitation à la haine est vivement critiqué par de nombreux juristes car trop malléable. En effet, la haine est un concept moral et donc éminemment subjectif. Cette disposition donne donc, pour le cas français, un pouvoir significatif à l'ARCOM puisque celle-ci peut infliger une sanction sur la base de ce que l'on nomme, sans jamais en donner une définition juridique préalable, « l'incitation à la haine ».

Ainsi, le 9 juillet 2024, l'ARCOM a infligé une amende de plusieurs dizaines de milliers d'euros à la chaîne CNews pour manquements à ses obligations et en particulier pour « incitation à la haine » du fait de l'emploi par deux invités sur son plateau ayant employé la formule « l'immigration tue ».

L'ARCOM relève en effet que :

« L'emploi par deux invités de la formule 'l'immigration tue' est de nature à représenter les personnes d'origine immigrée, dans leur ensemble, comme un facteur de risque mortifère. Une telle stigmatisation, qui réduit les immigrés au rang de personnes dangereuses (...), est susceptible d'inciter à la haine à leur égard en raison de leur race, leur nationalité ou leur origine ethnique et d'encourager à des comportements discriminatoires à leur égard en raison de leur race, leur nationalité ou leur origine »¹⁶

Si l'on passe le fait que les invités mis en cause n'ont jamais indiqué « les immigrés tuent » mais bien « l'immigration » (c'est-à-dire le phénomène démographique inédit que connaît l'Europe depuis plusieurs décennies), il est manifeste que l'appréciation faite par l'ARCOM est particulièrement orientée et subjective.

Pire encore, elle conduit à ce que l'objectif visé par l'article 2 de la loi de 1986, à savoir le respect du principe du pluralisme,

16 BFM TV, « CNews écope d'une amende cumulée de 80.000 euros pour «manquements» à ses obligations », 10 juillet 2024, https://rmc.bfmtv.com/actualites/people-culture/c-news-ecope-d-une-amende-cumulee-de-80-000-euros-pour-manquements-a-ses-obligations_AN-202407100238.html

soit mis de côté au profit de considérations idéologiques. Très concrètement, c'est une opinion, identitaire, que l'on cherche ici à interdire par l'infliction d'une amende.

Autre point problématique du même genre présent à l'article 9 de la directive :

« 1. Les États membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles fournies par les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence répondent aux exigences suivantes :

(...)

c) les communications commerciales audiovisuelles :

i) ne portent pas atteinte à la dignité humaine ;

ii) ne comportent pas de discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, ni ne promeuvent une telle discrimination ; »

Concrètement, cette disposition interdit à un annonceur, sous peine de sanction infligée par le régulateur national, de diffuser des communications qui favoriseraient ouvertement un produit d'origine française en le comparant à celui d'une autre nationalité.

Au non du principe de non-discrimination appliquée à la nationalité, le principe de la préférence nationale appliquée au niveau commercial se voit tout simplement banni par le droit européen.

Le règlement européen du 11 avril 2024 : des avancées mais aussi des inquiétudes

Officiellement entré en vigueur le 7 mai 2024, le règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act*) est probablement l'un des actes les plus importants en matière de régulation audiovisuelle adopté par le Parlement européen.

Ce texte est adopté dans un contexte de guerre russo-ukrainienne, et notamment positionné en vue de lutter contre les ingérences étrangères mais également de prévenir la montée des extrémismes dans l'espace européen.

À l'origine, c'est la Commission européenne qui impulse la rédaction de ce règlement en 2022. Elle présente un premier projet le 16 septembre 2022, revu plusieurs fois par le Parlement européen.

Les deux objectifs affichés restent la lutte pour le pluralisme médiatique mais aussi l'indépendance des médias, dans un contexte d'ingérence supposément croissante. Les ingérences pointées par la Commission sont de deux ordres : étrangères mais aussi publiques. En effet, sur ce dernier point la Commission déplorait l'ingérence excessive des États dans la télévision publique, en particulier dans certains pays d'Europe de l'Est.

En Pologne par exemple, la Commission s'inquiétait d'un projet de loi, non abouti, visant à interdire la propriété non européenne de médias nationaux. Également, en Hongrie, l'autorité de régulation nationale était accusée de collusion avec le gouvernement, en particulier du fait du non-renouvellement de fréquence de médias critiques de la politique de Viktor Orban.

Les médias

Un autre risque est pointé par la Commission, et bien présent dans ce règlement, celui de l'extrême concentration par des acteurs privés des audiences publiques comme privées des médias audiovisuels. Ce point était d'ailleurs régulièrement déploré publiquement par le commissaire européen français de l'époque, Thierry Breton, qui dénonçait une « *forte concentration du capital des médias dans les mains d'une poignée de propriétaires*¹⁷ ».

La création d'un Comité européen pour les services de médias (CESM)

Le CESM est la grande nouveauté du règlement européen du 11 avril 2024. L'article 8 du texte précité donne ainsi naissance à cette nouvelle autorité :

« 1. Le comité européen pour les services de médias (ci-après dénommé «comité») est institué.

2. Le comité se substitue et succède au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) institué par l'article 30 ter de la Directive 2010/13/UE. »

Ainsi, à la différence de la situation précédente, le CESM est une institution autonome et non simplement un groupement d'autorités de régulation nationales, groupement de fait sans personnalité juridique.

Comme prévu par les articles 10 et 12 de ce règlement, le CESM est composé d'un représentant pour chaque autorité de régulation propre à chaque État membre. Chaque représentant dispose d'une voix et les décisions se prennent à une majorité exigeante : 2/3 des membres présents disposant du droit de vote.

¹⁷ Le Figaro, « Création d'une «salle de rédaction européenne» par seize agences de presse », 29 novembre 2021, www.lefigaro.fr/medias/creation-d-une-salle-de-redaction-europeenne-par-seize-agences-de-presse-20211129

Remarque : dans certains États, comme l'Allemagne, il existe plusieurs autorités de régulation du fait de la structure fédérale ou régionale des institutions. En pareil cas, l'article 10 prévoit que l'État membre doit désigner qu'un seul des représentants puisse disposer du droit de vote.

Le CESM est présenté par le règlement européen comme une autorité de coordination davantage que de régulation au niveau européen. Il vise à permettre une application cohérente au niveau des États membres de la réglementation relative aux services de médias audiovisuels. Les articles 12 et 13 du règlement lui attribuent plusieurs compétences dont :

- **Conseil auprès de la Commission européenne** : sur demande, le CESM peut émettre des avis et des orientations sur des questions relatives aux services de médias audiovisuels, en amont de toute nouvelle réglementation initiée par la Commission européenne ;
- **Facilitation de la coopération** : Il sert de plateforme de discussion et de coordination au niveau européen avec toutes les autres autorités de régulations nationales. Cet espace permet donc une meilleure coordination de la réglementation et des directives délivrées par chaque autorité nationale dans leurs espaces de compétences respectifs.
- **Élaboration de lignes directrices** : le CESM peut élaborer des lignes directrices pour orienter et assister les régulateurs nationaux à interpréter et à appliquer les dispositions de droit européen, et notamment les dispositions du présent règlement.

En somme, le *Comité européen des services des médias* joue un rôle crucial dans la promotion d'une régulation cohérente et efficace des services de médias audiovisuels au sein de l'Union européenne, en facilitant la coopération entre les autorités nationales et en conseillant la Commission européenne sur les questions pertinentes.

Les études

La lutte contre la désinformation et les ingérences étrangères

Le règlement européen du 11 avril 2024 affiche un objectif, fortement débattu au Parlement, celui de lutter à la fois contre les ingérences étrangères et la désinformation. Cette mission est visée dès les premiers considérants du texte précité :

« Toutefois, le marché intérieur des services de médias n'est pas suffisamment intégré, et souffre d'un certain nombre de défaillances du marché qui sont aggravées par la numérisation. Premièrement, les plateformes en ligne mondiales servent de points d'accès vers les contenus médiatiques, en suivant des modèles économiques qui tendent à faire disparaître les intermédiaires pour l'accès aux services de médias et à amplifier les contenus clivants et la désinformation. Ces plateformes constituent en outre des fournisseurs essentiels de publicité en ligne, ce qui détourne des ressources financières du secteur des médias, affectant la viabilité financière de ce secteur et, partant, la diversité des contenus proposés.

(...)

Troisièmement, le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias est compromis par des fournisseurs, y compris ceux contrôlés par certains pays tiers, qui pratiquent systématiquement la désinformation ou la manipulation de l'information et l'ingérence, et qui utilisent les libertés offertes par le marché intérieur à des fins abusives, mettant ainsi en péril le bon fonctionnement de la dynamique du marché. »

Plusieurs remarques à cet objectif de principe s'imposent.

Tout d'abord, notons l'extraordinaire et inquiétante remarque quant aux « contenus clivants ». Ce passage révèle là une

conception curieuse voire sectaire du pluralisme, qui reste un objectif encore affiché dans le règlement précité¹⁸.

Par définition, une démocratie, à laquelle l'objectif européen de respect du pluralisme est rattaché, suppose la présence d'opinions contradictoires, lesquelles se confrontent et donc mécaniquement et politiquement clivent. Là où il n'y a qu'un consensus, il n'y a pas de réel débat et par définition le niveau démocratique s'en trouve abaissé.

Dans un système démocratique, le pluralisme authentique ne saurait exister sans l'opposition effective d'opinions antagoniques. Le dissensus, loin d'être une anomalie, est la forme d'expression la plus logique de la vie démocratique, dont le clivage est la manifestation concrète.

Là où les voix discordantes sont disqualifiées au nom de l'unité présumée du « débat public », il ne subsiste plus un espace de confrontation, mais une scène neutralisée, soumise à l'hégémonie d'un discours présenté comme indiscutable.

Même remarque quant à la lutte affichée contre la désinformation, ou contre les « *fake news* ». Il ne suffit pas d'ériger un objectif pour en garantir le bien-fondé et encore moins la vérité. Quels critères peut-on donner à un juge pour estimer ce qui relève ou non de l'information vraie ou fausse ?

Le cœur du problème est ici la prétention incroyable du législateur européen à s'arroger le monopole de la vérité. Toute définition de la désinformation, pour être juridiquement opérante, suppose une autorité souveraine qui distingue le vrai du faux, non plus dans un sens scientifique — toujours provisoire —, mais dans un sens politique et normatif. Or, cette prétention est éminemment périlleuse.

18 En particulier dès l'article 1 : « Le présent règlement établit des règles communes pour le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias, et instaure le comité européen pour les services de médias, **tout en préservant l'indépendance et le pluralisme des services de médias.** »

L'exemple de François Mitterrand est éclairant : longtemps, la presse fut accusée de calomnie lorsqu'elle évoquait la vie privée occultée de l'homme d'État ou son passé vichyste. Devait-on interdire ces publications au nom de la lutte contre la désinformation ? Et si tel avait été le cas, n'aurait-on pas sacrifié la vérité historique sur l'autel d'une vérité politique imposée ?

Lorsque les *Pentagon Papers* révélèrent les mensonges de l'administration américaine sur la guerre du Vietnam, la Maison Blanche dénonça publiquement une campagne de presse mensongère contre laquelle il convenait de lutter. Et pourtant, la vérité des faits dénoncés par les journalistes finit par s'établir et fut reconnue, précisément parce qu'une presse libre avait pu publier ce que l'État s'efforçait de cacher.

C'est que la vérité politique ne coïncide jamais immédiatement avec la vérité officielle. L'idée même de *fake news* devient ici une catégorie fonctionnelle, au service d'un pouvoir qui entend délégitimer ce qui l'incommode, non en débattant, mais en disqualifiant.

S'agissant enfin des ingérences étrangères, le pouvoir donné par le règlement européen est plus net encore puisqu'il confère un droit d'alerte au CESM comme l'indique l'article 17 :

« 1. Sans préjudice de l'article 3 de la Directive 2010/13/UE, le comité coordonne, à la demande des autorités ou organismes de régulation nationaux d'au moins deux États membres, les mesures pertinentes, prises par les autorités ou organismes de régulation nationaux concernés, relatives à la diffusion des services de médias originaires de l'extérieur de l'Union ou fournis par des fournisseurs de services de médias établis en dehors de l'Union qui, indépendamment de leurs moyens de diffusion ou d'accès, ciblent ou touchent des publics dans l'Union, ou à l'accès à de tels services, lorsque, compte tenu entre autres

du contrôle que des pays tiers pourraient exercer sur eux, ces services de médias portent atteinte ou présentent un risque sérieux et grave d'atteinte à la sécurité publique.

2. Le comité, en concertation avec la Commission, peut émettre des avis sur des mesures visées au paragraphe 1 dont l'élaboration est jugée appropriée. Sans préjudice des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu du droit national, les autorités nationales compétentes concernées, y compris les autorités ou organismes de régulation nationaux, mettent tout en œuvre pour tenir compte des avis du comité. »

En pratique, cela signifie donc que le CESM dispose d'un pouvoir d'injonction à l'encontre des autorités nationales comme l'ARCOM dès lors qu'elle relève que des services fournis par des médias extra-européens font peser un risque sérieux et grave sur la sécurité publique, susceptible par exemple de caractériser une ingérence étrangère.

Ce système pose deux difficultés majeures.

Le premier problème tient à l'atteinte à la souveraineté nationale et notamment dans le fait que le CESM, organe non élu et rattaché à la Commission, dispose avec ce règlement d'un pouvoir d'injonction sur les régulateurs nationaux. Aussi, l'Union peut obliger un État membre à censurer un média étranger, sur la base d'une appréciation que ledit État ne partage pas forcément.

Il s'agit d'une forme d'ingérence réglementaire, d'autant plus contestable qu'elle repose sur un motif peu détaillé au règlement. À aucun moment le texte ne détaille les critères objectifs permettant d'établir qu'un contenu éditorial porte atteinte à cette sécurité. On est donc en présence d'un pouvoir d'interprétation discrétionnaire, transféré à un organisme supranational, au détriment de la souveraineté des États membres.

Le second problème est substantiel. Ce dispositif porte directe-

Les médias

ment atteinte à la liberté d'information garantie par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

On ne peut ignorer que certaines chaînes ou sites étrangers, souvent visés par ce type de régulation (RT, Sputnik, etc.), disposent d'une audience significative dans l'espace européen. Leur interdiction administrative, prononcée sans décision juridictionnelle préalable, ni contradiction réelle, revient à supprimer purement et simplement un point de vue du débat public, sous couvert de sécurité ou de prévention des ingérences.

Cette approche entraîne un risque de dérive politique : demain, qu'est-ce qui empêchera de viser un média européen, alternatif, critique de la politique de Bruxelles, sous prétexte d'influences extérieures ou de désinformation ? En l'état, le texte ne contient pas de garde-fous suffisants contre ce type d'extension.

En conclusion, l'étude de la réglementation audiovisuelle européenne met en évidence une tendance nette à la centralisation normative par l'Union européenne.

Elle conduit tout d'abord à la dilution du principe de subsidiarité, au profit d'un interventionnisme régulateur de plus en plus étendu, souvent justifié par des notions aux contours flous : « incitation à la haine », « désinformation », ou encore « contenus clivants ». Ces concepts, peu voire non définis juridiquement, laissent place à des interprétations politiques et donc idéologiques qui exposent la régulation à un risque élevé de subjectivité et de censure indirecte.

Par ailleurs, à travers des organes comme le Comité européen pour les services de médias, le pouvoir de contrainte de l'Union européenne se développe, *a fortiori* via des entités

dépourvues de légitimité démocratique, mais dotées d'un pouvoir d'injonction direct et indirect sur les autorités de régulation nationales.

Il semble clair, à l'issue de cette étude, que la réglementation européenne de l'audiovisuel tend moins à garantir un pluralisme effectif qu'à imposer une forme de conformité procédurale, où le dissensus, pourtant inhérent à toute démocratie, est de plus en plus perçu comme un problème à maîtriser.





En Roumanie, l'annulation de l'élection présidentielle de 2024, en passe d'être gagnée par Călin Georgescu, candidat souverainiste et critique envers l'Union européenne, marque un dangereux précédent. Sous prétexte d'ingérence étrangère invérifiable, les autorités ont invalidé le vote populaire sous la pression de Bruxelles, écartant un candidat soutenu massivement par une partie du peuple roumain. La lutte contre les ingérences étrangères est devenu un motif fallacieux pour remettre en cause la démocratie et contrôler le résultat des urnes.

les études

CONCLUSION

PROPOSITIONS DE RÉFORMES AU NIVEAU EUROPÉEN

Exiger une révision du Règlement (UE) 2024/1083 (European Media Freedom Act)

Comme évoqué dans les développements qui précèdent, le Règlement (UE) 2024/1083, dit *European Media Freedom Act*, est un outil important dans l'aggravation de la centralisation du pouvoir de l'Union européenne dans le domaine du contrôle audiovisuel. Malgré ses accents libéraux, ce règlement provoque en réalité un glissement préoccupant vers un encadrement supra-étatique du paysage médiatique, rognant encore plus la marge de manœuvre des États membres, au mépris du principe de subsidiarité pourtant proclamé à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne et du respect de la souveraineté des États membres.

La principale réforme de ce règlement tient à la création d'un *Comité européen pour les services de médias* (CESM), instance chargée d'émettre des avis, des lignes directrices, voire des recommandations contraignantes aux régulateurs nationaux, notamment en matière de lutte contre la désinformation, de surveillance des « contenus clivants » ou encore d'alerte contre les ingérences étrangères. Ce comité, placé sous l'égide de la Commission européenne, est composé de représentants des autorités nationales, mais ne dispose d'aucun lien avec les parlements nationaux ni d'obligation de transparence à l'égard des citoyens.

Les études

Ce comité pose plusieurs difficultés au regard notamment :

1. **Du respect de la souveraineté réglementaire** : le CESM dispose d'un pouvoir d'injonction indirect à l'égard des régulateurs nationaux, notamment en matière de suspension ou de restriction de médias considérés comme « à risque », sans base juridique suffisamment encadrée ni contrôle juridictionnel préalable.
2. **Une opacité conceptuelle** : les notions clés du règlement – « contenus clivants », « désinformation », « ingérences » – ne font l'objet d'aucune définition juridique sérieuse, ouvrant la voie à des interprétations subjectives, donc politiques, de la liberté d'expression.
3. **La faible légitimité d'un organe non-élu** : l'absence de responsabilité du CESM devant une instance représentative sur le plan démocratique pose question, au regard notamment du contrôle des décisions rendues.

Au regard de ces constats, il est proposé de solliciter de la Commission une révision du règlement n°2024/1083 aux fins de :

- Instituer un contrôle des décisions du CESM, en rendant certaines de ses décisions, en fonction de l'importance, conditionnée à l'avis conforme d'une commission du Parlement européen.
- D'introduire une clause de sauvegarde souveraine, permettant à chaque parlement de l'État membre concerné par une décision du CESM de refuser son application, sur saisine de l'État ou d'une commission dédiée au sein de chaque parlement national.

Adopter un règlement ou une directive européenne fixant clairement les notions de « désinformation » et « incitation à la haine »

Ces termes, souvent invoqués dans les textes européens comme dans les pratiques des autorités de régulation audiovisuelle restent très imprécis, laissant libre court à des interprétations subjectives et potentiellement arbitraires.

Nous suggérons donc la rédaction de définitions précises, restrictives et préservant les libertés individuelles par principe et ce afin d'éviter les dérives idéologiques sous couvert de régulation.

Ainsi, nous suggérons les définitions suivantes :

- **Désinformation** : la diffusion intentionnelle, par un acteur identifié, de fausses informations factuelles, présentées comme vérifiées, dans le but avéré d'induire en erreur le public sur un fait d'actualité objectivable, et de perturber le fonctionnement normal du débat public ou d'un processus démocratique.
- **Incitation à la haine** : des propos publics, adressés à un public large, appelant explicitement à commettre des actes de violence ou de discrimination à l'encontre d'un individu ou d'un groupe désigné en raison de caractéristiques protégées par la loi de l'État membre, de manière directe, intentionnelle et non équivoque.

Reconnaître le « pluralisme conflictuel » comme standard démocratique

En vue notamment de protéger la liberté d'expression, et particulièrement les opinions jugées dissidentes ou populistes par les institutions européennes, telles que la Commission européenne, il pourrait être adopté un règlement ou *a minima* une résolution en vue de :

- Préciser la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en inscrivant l'obligation pour les États de garantir la présence de courants politiques minoritaires ou dissidents dans l'espace audiovisuel pour un volume d'audience minimal.
- Interdire les « cordons sanitaires médiatiques » sur les ondes des chaînes publiques ou bénéficiant de fonds publics au sein de l'espace européen, comme c'est le cas par exemple en Belgique.

PROPOSITIONS DE RÉFORMES AU NIVEAU FRANÇAIS

Supprimer le statut d'autorité indépendante et transformer l'ARCOM en Haute autorité rattachée au Parlement

Aujourd'hui, l'ARCOM échappe à tout véritable contrôle parlementaire direct, alors même qu'elle exerce un pouvoir déterminant sur l'information, la répartition des temps de parole, ou encore la définition des contenus autorisés en vue de lutter contre « la haine » ou « la désinformation » aux moyens de lignes directrices.

Mettre l'ARCOM sous la tutelle du Parlement permettrait de soumettre au préalable chaque année ses orientations générales, son fonctionnement et ses nominations à un contrôle plus démocratique et plus transparent. En outre, du fait même de la représentation politique du Parlement, un plus grand soin serait porté à une représentation plus fidèle des sensibilités politiques dans l'audiovisuel public.

Rendre ses délibérations publiques et soumises à un droit de recours systématique devant une juridiction spécialisée

Précisons d'emblée que l'ARCOM publie certaines de ses délibérations, en particulier lorsqu'il s'agit de décisions portant sur des nominations.

Néanmoins, la publication n'est pas systématique et il pourrait être utile de renforcer cette transparence en la généralisant à l'intégralité des décisions rendues (sauf exceptions justifiées par des motifs légitimes tels que la protection de données sensible).

Créer une procédure de contre-expertise ouverte aux éditeurs sanctionnés, avec une formation extérieure pluraliste

À ce jour, lorsqu'un éditeur est sanctionné par l'ARCOM, il peut tout à fait contester la sanction contre toute décision administrative faisant grief, devant le juge administratif. En revanche, il n'existe pas de procédure interne permettant une contre-expertise avant la décision finale de l'ARCOM.

L'idée proposée ici serait la mise en place d'une expertise où l'éditeur sanctionné pourrait solliciter une réévaluation de son dossier par un panel d'experts indépendants, afin de favoriser une analyse impartiale et pluraliste avant que la sanction ne soit fixée pour la seconde et dernière fois en interne.

Créer un mécanisme de contrôle du pluralisme effectif dans les médias publics

Aujourd'hui, le pluralisme est trop souvent invoqué de manière formelle, sans qu'aucun contrôle véritablement rigoureux ne vienne objectiver les déséquilibres idéologiques dans les contenus diffusés.

Nous suggérons donc, dans la continuité de la proposition de mise sous tutelle de l'ARCOM par le Parlement, la création d'une commission d'audit pluraliste, composée de membres désignés par les groupes parlementaires, qui permettrait de mettre en place une évaluation indépendante, transparente et annuelle du pluralisme réel dans les programmes d'information.

En s'appuyant sur des indicateurs chiffrés (temps de parole, diversité des invités, spectre idéologique représenté), cette commission d'audit serait chargée d'éclairer quant à la représentativité politique réelle sur l'audiovisuel public.

Étude publiée par la Fondation Patriots for Europe en 2025

25 boulevard Romain Rolland – 75014 Paris – France

Numéro SIRET : 823 400 239 00021

contact@pfe-foundation.eu | www.pfe-foundation.eu

Président de la Fondation : András László

Directeur de la publication : Raphaël Audouard

Cette publication n'est pas destinée à la vente.

Dépôt légal : juin 2025

La Fondation Patriots for Europe est cofinancée par le Parlement européen, qui n'est pas responsable du contenu de cette publication. La Fondation en assume seule la responsabilité.

PATRIOTS

FOR ***EUROPE FOUNDATION***

