

# Le pluralisme politique dans les médias audiovisuels

written by Frédéric Lombart | 21 décembre 2011

Le suivi du pluralisme politique en matière audiovisuelle a précédé l'avènement législatif de ce principe<sup>1</sup> et sa consécration, par le Conseil constitutionnel, comme une condition nécessaire à l'essor d'une communication réellement libre<sup>2</sup>. Depuis plus de quarante ans, les temps de parole constituent, selon des modalités différentes en fonction de l'existence, ou non, d'un contexte électoral, le principal indicateur du respect de l'expression pluraliste des différents points de vue dans les programmes des radios et des télévisions.

## Le respect du pluralisme hors période électorale

### *Les modalités immuables*

**L'approche quantitative.** L'appréciation du pluralisme repose, depuis l'instauration de la règle des trois tiers en 1969, sur le décompte systématique des propos tenus par les personnalités politiques sur les antennes audiovisuelles. La France apparaît, eu égard à la précocité et à la permanence des règles ainsi mises en œuvre, comme l'exemple de la régulation quantitative dans le monde. Elle partage, avec la Roumanie, le Portugal et l'Italie notamment, la pratique d'une appréciation chiffrée de la parole politique tout au long de l'année. Certains pays cantonnent cette approche comptable aux seules périodes électorales tandis que d'autres, privilégiant un mode d'intervention plus ponctuel, n'y ont jamais recours. Depuis 1994, le décompte des interventions est inscrit à l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Son deuxième alinéa prévoit en effet que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) communique, chaque mois, le relevé des temps de parole diffusés dans les journaux, les magazines et les autres émissions du programme des radios et des télévisions, aux présidents des Assemblées et aux responsables des différents partis représentés au Parlement. Ainsi, bien que dotée d'une importante liberté dans la définition des modalités lui permettant d'assurer, conformément à la loi, « le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion », l'instance de régulation ne pourrait donc s'affranchir, à droit constant, d'une prise en compte des temps de parole dans l'exercice de sa mission.

L'approche par blocs. Sous l'autorité de la règle des trois tiers, « les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les approuvent et ceux qui les critiquent » devaient bénéficier d'un accès équilibré aux médias audiovisuels. Cette répartition ternaire entre le Gouvernement, la

majorité et l'opposition parlementaires perdura jusqu'à l'adoption, par le CSA, du principe dit de référence en février 2000<sup>3</sup>.

A l'occasion de cette réforme, l'opportunité d'agrèger les interventions des membres du Gouvernement et des représentants de la majorité parlementaire fut débattue. Toutefois, considérant que le maintien des catégories préexistantes gardait « *un sens tant institutionnel que politique* »<sup>4</sup>, le CSA prorogea leur existence.

La création du bloc des partis non représentés au Parlement fut décidée dans le même temps. Il s'agissait alors de tenir compte des évolutions survenues sur la scène politique française et du poids grandissant de ces partis dans le débat démocratique.

La catégorie des formations parlementaires ne relevant ni de la majorité ni de l'opposition fut fondée en 2006, après le vote, par une partie des députés de l'UDF, d'une motion de censure déposée contre le Gouvernement par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

La logique d'une répartition par blocs fut maintenue dans le cadre du principe dit de pluralisme politique adopté par le CSA en juillet 2009<sup>5</sup>. Elle se distingue des règles applicables en période électorale, marquées par l'individualisation du décompte au profit des candidats, des listes ou des partis.

**L'approche par médias.** Le principe de pluralisme se caractérise par la variété de ses effets en matière audiovisuelle, où son appréciation revêt une double dimension, externe et interne.

Fondée sur l'existence d'un dispositif anticoncentration, la sauvegarde du pluralisme externe est un objectif que la communication audiovisuelle partage avec la presse depuis l'abolition du monopole d'Etat de la radiodiffusion au début des années 1980. Elle se manifeste aussi lors de l'attribution, par le CSA, des fréquences hertziennes pour l'exploitation des radios et des télévisions.

Dans son volet interne, le pluralisme s'applique à la représentation des courants de pensée et d'opinion au sein des programmes de chaque service. Propre au secteur audiovisuel, cette déclinaison particulière du principe « *trouve sa raison d'être dans l'impossibilité technique de créer suffisamment de chaînes de télévision ou de stations de radio pour assurer l'expression des différentes tendances et courants de l'opinion* »<sup>6</sup>. En pratique, cette exigence se traduit par l'application, à l'ensemble des radios et des télévisions, des règles édictées par le CSA sur le fondement de la loi de 1986.

### **De constantes évolutions concernant ces règles**

**La répartition des interventions.** L'exigence d'égalité posée par la

règle des trois tiers fut maintenue dans le cadre du principe de référence, qui précisait toutefois que « *sauf exception justifiée par l'actualité, le temps d'intervention des personnalités de l'opposition parlementaire ne peut être inférieur à la moitié du temps d'intervention cumulé des membres du Gouvernement et des personnalités de la majorité parlementaire* ».

Depuis l'adoption du principe de pluralisme en juillet 2009, les éditeurs doivent veiller à ce que le temps de parole des personnalités de l'opposition parlementaire ne soit pas inférieur à la moitié du volume résultant du cumul entre les interventions du Président de la République relevant du débat politique national, de ses collaborateurs, des membres du Gouvernement et de la majorité parlementaire. Les représentants de cette dernière catégorie doivent par ailleurs bénéficier d'un accès conforme au rôle qu'elle exerce dans la vie politique nationale. Enfin, un temps de parole équitable doit être accordé aux partis non représentés au Parlement ainsi qu'aux formations parlementaires ne relevant ni de la majorité ni de l'opposition.

L'appréciation du respect de ces règles s'effectue sur la période du trimestre en ce qui concerne les journaux d'information et sur celle du semestre s'agissant des magazines et des autres émissions du programme, en raison de leur périodicité plus espacée.

**La prise en compte d'indicateurs qualitatifs.** Entre 1976 et 1980, le service d'observation des programmes, entité chargée, sous l'autorité du Premier ministre, de veiller à l'application de la règle des trois tiers jusqu'à la création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en 1982, a mis en pratique, à travers la notion de « temps corrigé », un principe de pondération des interventions selon le jour et l'heure de diffusion.

A la fin des années 1990, la réflexion relative au pluralisme s'est orientée vers la recherche de critères permettant d'affiner son évaluation. Ainsi, avec l'adoption du principe de référence, cette préoccupation s'est traduite par la prise en compte d'un certain nombre d'indicateurs inédits, tel que le relevé des temps d'antenne consacrés à chaque thème abordé dans les programmes d'information. Par ailleurs, le suivi des temps de parole fut calé sur la période du trimestre glissant afin de lisser les effets conjoncturels de l'actualité. Au final, le bilan du volet qualitatif du principe de référence est apparu relativement mitigé, en raison du caractère faiblement opérationnel des données ainsi produites en masse. Aujourd'hui, la dimension qualitative de l'appréciation du pluralisme ressort de l'obligation conventionnelle des éditeurs d'assurer des conditions de programmation comparables aux différents intervenants politiques et de la prise en compte, par le CSA, des effets de l'actualité.

**Les temps de parole du Président de la République.** La délibération du 21 juillet 2009 a marqué une rupture importante avec la doctrine établissant, de longue date, l'absence de toute prise en compte du temps de parole présidentiel.

Dans sa décision *Hoffer* du 13 mai 2005, le Conseil d'Etat, saisi du bien-fondé de cette pratique dans le contexte de la campagne référendaire, avait considéré « *qu'en raison de la place [...] du chef de l'Etat dans l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics [...] le Conseil supérieur de l'audiovisuel a exclu à bon droit la prise en compte dans ce cadre des interventions du Président de la République* »<sup>7</sup>. Cette décision fut complétée par un arrêt d'Assemblée du 8 avril 2009<sup>8</sup>, dans lequel la Haute Juridiction considéra que si le statut constitutionnel du chef de l'Etat imposait la non-imputation de ses propos à un parti politique, il n'excluait pas d'en tenir compte dans l'appréciation du pluralisme hors élection. Les interventions du Président de la République et de ses collaborateurs ne pouvant « *être regardées comme étrangères, par principe et sans aucune distinction selon leur contenu et leur contexte, au débat politique national* », il convenait alors de préciser les modalités de leur appréciation.

Le CSA a donc posé le principe d'une prise en compte des déclarations politiques du chef de l'Etat, à l'exclusion des propos tenus dans l'exercice de ses pouvoirs régaliens.

**Le recueil des données.** Reposant à l'origine sur un dispositif intégré aux services du Conseil, le décompte des temps de parole relève, depuis 2007, de la responsabilité des éditeurs sous le contrôle du CSA. Cette réforme a permis d'adapter le suivi du pluralisme aux évolutions du paysage audiovisuel, marqué par une progression considérable du nombre de services et de l'offre d'information (1 300 heures de temps d'antenne en 1978 pour près de 30 000 heures en 2008). A ce jour, 21 services sont concernés par une obligation de transmission périodique des temps de parole diffusés dans leurs programmes. Les autres doivent être en mesure de les communiquer, à la demande du Conseil, pour la période qu'il leur indique.



## **Le contrôle du pluralisme en période électorale**

### **Le cadre juridique applicable au traitement de l'actualité électorale**

**La législation relative aux élections.** La loi prévoit un certain nombre de restrictions à la diffusion d'éléments de propagande ou d'indications relatives aux résultats de l'élection avant la clôture des opérations de vote.

Ainsi, le deuxième alinéa de l'article L. 49 du code électoral dispose qu' « *a` partir de la veille du scrutin a` ze´ro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie e´lectronique tout message ayant le caracte`re de propagande e´lectorale* ». Aucun temps d'antenne ou de parole constitutif de propagande relative a`l'actualité d'un parti ou d'un candidat ne doit donc être diffusé pendant la période dite de réserve, consacrée a`la réflexion de l'électeur.

La divulgation anticipée des résultats partiels ou définitifs d'une élection générale est également proscrite par l'article L. 52-2 du code électoral. Depuis l'élection présidentielle de 2002, où les émissions relatives aux résultats du premier tour avaient donné lieu, bien avant 20 heures, a`la tenue de propos allusifs concernant l'identité du candidat arrivé en deuxième position, les services de communication audiovisuelle ont l'obligation de ne pas diffuser d'éléments susceptibles de donner des indications sur l'issue du scrutin avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Au surplus, l'article L. 52-1 du code électoral prohibe, pendant les six mois précédant celui au cours duquel une élection doit être organisée, l'utilisation de tout procédé de publicité commerciale a`des fins de propagande électorale. Les émissions publicitaires a`caractère politique font par ailleurs l'objet d'une interdiction pérenne, fixée a`l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986.

Enfin, la publication de tout sondage ayant un rapport direct avec une élection est interdite la veille et le jour du scrutin par l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977.

[La loi du 30 septembre 1986](#). L'article 16 de cette loi prévoit que pour la durée des campagnes électorales, le CSA adresse des recommandations aux éditeurs autorisés ou conventionnés.

L'article 3-1 de la même loi, qui attribue au CSA un pouvoir général de recommandation concernant le respect des principes qu'elle énonce, et son article 13, relatif a`l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion tout au long de l'année, fournissent une base légale pour une intervention antérieure a`la période de campagne officielle.

[Les recommandations du CSA](#). Chaque élection donne ainsi lieu a`l'application de la délibération générale du CSA du 4 janvier 2011 et d'une recommandation particulière fixant la liste des services systématiquement contrôlés.

La première rappelle les obligations légales des éditeurs, tirées du code électoral notamment, et fixe les principes relatifs a`l'ensemble des élections. Sa durée d'application correspond aux six semaines précédant le jour du vote ou, s'agissant des élections partielles, a`la

période de campagne officielle. Par dérogation, l'élection présidentielle fait généralement l'objet d'une campagne supérieure à 4 mois (22 semaines en 2007 et 18 semaines en 2012).

La délibération opère une distinction entre les interventions relevant de l'élection, soumise à ses dispositions, et l'actualité non liée à la campagne, régie par les règles en vigueur tout au long de l'année. Les éditeurs sont ainsi assujettis à une double « comptabilité ».

## Les principes du contrôle du pluralisme

### *La dimension quantitative du contrôle*

**La prise en compte des temps d'antenne et de parole.** Le temps d'antenne désigne l'ensemble des séquences consacrées à un candidat. Il comprend le temps des reportages, analyses et commentaires des journalistes ainsi que les interventions du candidat et de ses soutiens. Le temps de parole inclut les déclarations du candidat et de ses soutiens en lien avec l'actualité électorale. Temps d'antenne et de parole sont mesurés pendant la durée d'application des recommandations relatives aux élections, et contrôlés au regard des principes fixés par le CSA.

**Le principe général de l'équité.** En période électorale, le respect du pluralisme repose sur la capacité des éditeurs à assurer une répartition équitable des temps d'antenne et de parole entre les candidats. Mise en œuvre avant l'apparition en 2008, dans la Constitution du 4 octobre 1958, de la notion de « *participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation* »<sup>10</sup>, cette règle figure aujourd'hui à l'article 2 de la délibération du 4 janvier 2011. Elle concerne l'ensemble des élections donnant lieu à l'adoption d'une recommandation, hors la période de campagne en vue de l'élection présidentielle. En effet, conformément à l'article 15 du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République, c'est le principe d'égalité qui prévaut à compter du deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin. En pratique et selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, c'est la publication de la liste des candidats habilités à se présenter au premier tour de l'élection qui marque le début de l'application du principe d'égalité. Avant cette publication, le principe de l'équité s'applique entre les candidats.

Dans sa recommandation en vue de l'élection présidentielle de 2012, le CSA précise que l'équité s'apprécie au regard de la capacité à manifester l'intention d'être candidat et de la représentativité de ces derniers. Déjà en vigueur à l'occasion de la précédente élection présidentielle, cette définition de l'équité fut validée par le Conseil

d'Etat dans un arrêt du 7 mars 2007<sup>11</sup>.

**La dimension qualitative du contrôle.** Si les éditeurs sont tenus au respect d'un certain nombre de principes déontologiques tout au long de l'année, des obligations propres à l'existence d'un contexte électoral leur sont par ailleurs imposées en période de campagne.

Conformément à la délibération précitée du 4 janvier 2011, il leur appartient d'exposer les comptes rendus, commentaires et présentations liés à l'élection avec « *un souci constant de mesure et d'honnêteté* ».

Les rédactions doivent également veiller à ne pas dénaturer le sens des déclarations retransmises à l'antenne. Par ailleurs, lorsque des images relatives à la campagne n'émanent pas de l'éditeur lui-même, celui-ci doit en informer le public en mentionnant leur origine. La délibération rappelle également que l'utilisation d'archives audiovisuelles ne doit pas donner lieu à des montages susceptibles de déformer le sens initial du document.

Enfin, le traitement des plaintes (45 durant la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2007) représente un autre aspect du suivi du pluralisme en période électorale.

### ***La jurisprudence du juge de l'élection***

Particulièrement abondante, la jurisprudence électorale contribue à définir, en précisant le sens et la portée de nombreux principes et dispositions ressortissant à cette matière, le cadre juridique relatif au traitement des campagnes dans les médias audiovisuels.

Le juge peut tout d'abord intervenir en amont de la tenue du scrutin, dans le cadre de sa fonction relative au contentieux des actes préparatoires à l'élection, ou, plus généralement, en tant que juge des référés. Ce dernier a notamment rappelé, durant la campagne en vue des élections municipales de 2001, que l'organisation de débats limités à certains des prétendants au suffrage constituait un choix relevant de la liberté éditoriale<sup>12</sup>.

Plusieurs décisions furent également rendues pendant la campagne relative à l'élection présidentielle de 2007, concernant notamment la date d'entrée en vigueur de la recommandation du CSA<sup>13</sup>.

En tant que juge des élections, les tribunaux administratifs, le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel peuvent également intervenir après l'organisation du scrutin. Dans ce cadre, le contrôle de la propagande audiovisuelle est susceptible d'emporter l'annulation de l'élection si l'irrégularité constatée apparaît, au vu du faible écart de voix, de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin. Ce pragmatisme se manifeste tant à l'égard de l'obligation d'équité dans la représentation

des listes en présence<sup>14</sup> qu'en matière d'interdiction de toute propagande la veille et le jour du vote<sup>15</sup>.

La France est souvent citée comme exemple d'une régulation quantitative du pluralisme en matière audiovisuelle. On lui oppose traditionnellement, dans le cadre d'une distinction qui laisserait entendre que son système ne répondrait pas aux standards de qualité de la démocratie moderne, un modèle de régulation qualitative relativement plus flou. Le suivi du pluralisme à la française présente néanmoins, en raison du caractère fiable, objectif et précis des données sur lesquelles il repose, un certain nombre d'avantages dans un domaine particulièrement propice à la polémique.

Sources :

1. On trouve dès la loi du 7 août 1974 la notion « d'égal accès à l'expression des principales tendances de pensée et des grands courants de l'opinion » mais la consécration du principe s'impose avec la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.
2. CC, n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 et n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.
3. Délibération du 8 février 2000 relative aux modalités concernant l'évaluation du respect du pluralisme politique dans les médias.
4. CSA, Rapport d'activité, 1999, p.96.
5. Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.
6. P. Marcangelo-Leos, Pluralisme et audiovisuel, p. 85, 2004.
7. CE, 13 mai 2005, n° 279259.
8. CE, 8 avril 2009, n° 311136.
9. Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale.
10. Article 4.
11. CE, 7 mars 2007, n° 300385. Sur l'élection présidentielle voir M.L. Denis, « La régulation audiovisuelle de l'élection présidentielle », Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 34, 2012.
12. CE, 24 février 2001, n° 230611.
13. CE, 11 janvier 2007, n° 300428.
14. CE, 30 décembre 1998, n° 195015 ; CE, 7 mai 1993, n° 135815.
15. CC, 28 juillet 1998, n° 98-2552.