



OBSERVATIONS ÉCRITES

*soumises à la Cour européenne des droits de l'homme
dans l'affaire*

C8 (CANAL 8) c. France

(requête n° 17525/25)

Grégor Puppinck, Directeur,

Nicolas Bauer,

Antoine Geli, Chercheurs associés.

Juin 2026

L'objectif de ces observations est d'apporter des éléments relatifs à la conciliation entre la régulation française de communication audiovisuelle et les exigences conventionnelles en matière de protection de la liberté d'expression. Cette réflexion s'inscrit dans une étude plus générale sur les limites à la liberté d'expression en matière médiatique ainsi que sur le pluralisme dans les sociétés démocratiques.

1. La nécessité d'une régulation étatique du spectre hertzien en tant que domaine public

Les services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique (TNT) utilisent des fréquences qui constituent une ressource limitée. Cela distingue la TNT d'Internet, où le nombre d'éditeurs est pratiquement illimité. L'instauration d'un régime d'autorisation, plutôt que d'un simple régime déclaratif, se justifie donc par la rareté de la ressource concernée.

En France, selon l'article L2111-17 du Code général de la propriété des personnes publiques, les fréquences radioélectriques relèvent du domaine public de l'État. Le législateur a confié à l'Arcom compétence pour accorder les autorisations de diffusion de ces services.

Deux phases sont prévues dans la procédure que le législateur a confiée à l'Arcom. La première est une pré-sélection des projets. Sur les 24 candidats dont la société requérante faisait partie, 15 ont été présélectionnés. La société requérante n'a pas été présélectionnée. Elle a intenté un recours pour excès de pouvoir contre le rejet de sa candidature par l'Arcom. Le Conseil d'État, statuant en contentieux, a confirmé la légalité de la décision de l'Arcom (CE, 19 févr. 2025, n° 499823).

La seconde phase, à laquelle la société requérante n'a pas pu participer, correspond à la rédaction de conventions entre les chaînes et l'Arcom. Aux termes de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 : « La délivrance des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique pour chaque nouveau service diffusé par voie hertzienne terrestre autre que ceux exploités par les sociétés nationales de programme, est subordonnée à la conclusion d'une convention passée entre l'[Arcom] au nom de l'État et la personne qui demande l'autorisation [...] ».

Chacun des projets présélectionnés a alors la possibilité de montrer concrètement comment il entend se conformer aux obligations légales. Cette seconde phase n'est pas qu'une simple formalité (CE, 22 mars 1993, n° 127101) et il arrive qu'aucune convention ne soit signée entre les chaînes présélectionnées et l'Arcom. Parmi les 15 candidats présélectionnés, 11 ont finalement signé une convention avec l'Arcom, leur donnant ainsi accès à la TNT.

D'après la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention, « Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ». La Cour considère que cette réglementation porte « en particulier sur ses aspects techniques », mais que « d'autres considérations peuvent, elles aussi, conditionner l'octroi ou le refus d'une autorisation, dont celles qui concernent la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques

internationaux »¹. Cela dit, la conformité à la Convention des ingérences fondées sur la troisième phrase du paragraphe 1 « doit néanmoins s’apprécier à la lumière des autres exigences du paragraphe 2 »².

La Cour a déjà eu l’occasion d’examiner le régime français d’autorisation préalable d’émission, délivrée par l’Arcom³. D’après elle, « le régime de l’autorisation délivrée par une autorité administrative indépendante qu’est le CSA [l’Arcom] [...] s’impose à l’évidence juridiquement, mais se justifie également pour des raisons d’ordre technique qui tiennent aux contraintes inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle, à savoir la limitation des fréquences disponibles et la nécessité d’instaurer une certaine discipline dans l’attribution de ces fréquences »⁴.

La Cour a jugé, dans de nombreuses affaires, que le refus d’accorder une licence de radiodiffusion⁵ ou l’autorisation d’émettre en télévision⁶ ou le fait de révoquer la licence de radiodiffusion d’une chaîne de télévision⁷, constituaient une ingérence dans l’exercice des droits garantis par l’article 10 § 1 de la Convention.

2. Les critères et motivations invoqués par l’Arcom pour sélectionner les chaînes de télévision

L’Arcom apprécie « l’intérêt de chaque projet pour le public »⁸ lors de l’examen des candidatures, en articulant généralement son évaluation autour de trois axes majeurs. Premièrement, l’Arcom est chargée de veiller à la diversité des programmes proposés, privilégiant ainsi les candidatures concurrentes jugées les plus aptes à enrichir et à sauvegarder le pluralisme socio-culturel⁹. Deuxièmement, elle justifie ses décisions par l’analyse de la capacité de l’éditeur à maîtriser son antenne et à respecter ses obligations légales fondamentales, telles que le respect des droits de la personne et la protection des mineurs¹⁰. L’Arcom tient ainsi compte de l’éventuelle accumulation de sanctions prononcées contre une chaîne, lorsque celle-ci demande sa reconduction sur une fréquence de la TNT¹¹. Enfin, l’Arcom contrôle la solidité économique des projets¹².

La Cour contrôle les critères utilisés par les autorités nationales de régulation en matière d’attribution ou de renouvellement des fréquences audiovisuelles, ainsi que la motivation de leurs décisions. La Cour opère une distinction entre les critères objectifs, tels que la détention

¹ *Demuth c. Suisse*, n° 38743/97, 5 novembre 2022, § 33 ; *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, 11 octobre 2007 § 44.

² *Ibid.*

³ *Radio France et autres c. France*, n° 53984/00, 30 mars 2004, §§ 17 et 18 ; *Jacques Leveque c. France* (déc.), n° 35591/97, 23 novembre 1999.

⁴ *Jacques Leveque c. France* (déc.), préc.

⁵ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, n° 13914/88 et 4 autres, 24 novembre 1993, § 27 ; *Radio ABC c. Autriche*, n° 19736/92, 20 octobre 1997, § 27 ; *United Christian Broadcasters Ltd c. Royaume-Uni* (déc.), n° 44802/98, 7 novembre 2000 ; *Glas Nadejda EOOD et Elenkov c. Bulgarie*, préc., § 42 ; *Objective Television and Radio Broadcasting Company et autres c. Azerbaïdjan*, n° 257/12, 18 février 2025, § 70.

⁶ *Jacques Leveque c. France* (déc.), préc. ; *Demuth c. Suisse*, préc.

⁷ *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], n° 28470/12, 5 avril 2022, § 150.

⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, art. 30-1, III.

⁹ CE, *Société C8*, n° 499823, 19 février 2025, §§ 29 et 31.

¹⁰ *Ibid.*, § 39.

¹¹ *Ibid.*, § 39.

¹² Loi n° 86-1067, préc., art. 29 ; CE, *Société C8*, préc., §§ 29 et 40.

de ressources techniques, technologiques ou financières modernes, ou encore l'expérience acquise par l'exploitant, et les critères comportant une part inhérente de subjectivité, à l'instar de l'aptitude d'un projet à remplir une « fonction sociétale » ou à répondre à l'intérêt du public¹³.

Le cœur du contrôle procédural réside dans l'analyse de la manière dont l'autorité de régulation applique concrètement ces critères. La Cour exige l'existence de garanties effectives contre l'arbitraire, au premier rang desquelles figure l'obligation de motivation circonstanciée des décisions de refus¹⁴. L'autorité nationale ne peut se contenter d'énoncer de manière péremptoire qu'un candidat ne répond pas aux exigences légales ; elle doit expliciter précisément pourquoi le projet est jugé insuffisant ou inférieur aux propositions concurrentes¹⁵.

Ce devoir de motivation est intrinsèquement lié à un impératif de transparence, la Cour sanctionnant l'opacité des procédures, notamment lorsque les délibérations de l'autorité demeurent secrètes ou s'affranchissent de toute forme d'audience publique¹⁶. C'est dans cette perspective de transparence que s'inscrit le cadre de référence du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a explicitement posé le principe selon lequel toute décision et norme adoptée par les autorités de régulation doit être mise à la disposition du public¹⁷. Dans une déclaration de 2008, le Comité des Ministres a réitéré l'importance de la publicité de telles décisions¹⁸. La France fait partie des pays du Conseil de l'Europe qui ne rendent pas publiques les décisions refusant le renouvellement de l'autorisation de diffusion d'une chaîne. L'absence d'une telle transparence prive le public, tout comme les candidats évincés, de la possibilité de vérifier la régularité de l'usage du pouvoir discrétionnaire de l'administration¹⁹.

La Cour apprécie l'exigence de pluralisme à travers deux dimensions complémentaires qui doivent être envisagées ensemble : le pluralisme interne – l'équilibre et l'impartialité des points de vue au sein des programmes d'un même opérateur – et le pluralisme externe – la diversité des opérateurs sur le marché et l'absence de positions dominantes ou de monopoles²⁰. La Cour précise qu'un déficit de pluralisme interne constaté chez un diffuseur peut, dans une certaine mesure, être compensé par la vitalité d'un pluralisme externe effectif²¹.

La marge d'appréciation des États en matière de régulation audiovisuelle est considérablement restreinte dès lors que les décisions de l'autorité emportent des conséquences graves pour la liberté éditoriale des diffuseurs ou la viabilité des entreprises de communication²².

¹³ *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, 11 octobre 2007, §§ 48-49 ; *Objective Television and Radio Broadcasting Company et autres c. Azerbaïdjan*, préc., § 77.

¹⁴ *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, préc., § 49 ; *Objective Television and Radio Broadcasting Company et autres c. Azerbaïdjan*, préc., § 75.

¹⁵ *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, préc., § 50.

¹⁶ *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, préc., § 49 ; *Objective Television and Radio Broadcasting Company et autres c. Azerbaïdjan*, préc., § 75.

¹⁷ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 20 décembre 2000, § 27.

¹⁸ Comité des Ministres, Déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée le 26 mars 2008 lors de la 1022e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁹ *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, préc., § 50.

²⁰ *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], préc., §§ 104, 189, 190.

²¹ *Ibid.*, § 190.

²² *Ibid.*, § 193.

3. La proportionnalité des sanctions prononcées par l'Arcom pour les cas de manquements

La jurisprudence de la Cour établit une distinction rigoureuse entre les différentes mesures prises par les autorités de régulation, en adaptant son intensité de contrôle à la gravité de l'ingérence. D'une part, les simples mises en demeure sont qualifiées de rappels à l'ordre constitutifs d'une condition mise à l'exercice de la liberté d'expression, mais leur caractère reste jugé « mesuré » dès lors qu'elles n'affectent pas immédiatement le diffuseur et se bornent à ouvrir la perspective d'une sanction future²³. D'autre part, lorsque le régulateur inflige des sanctions pécuniaires, la Cour reconnaît leur « indéniable sévérité »²⁴.

Face à une aggravation des mesures disciplinaires, la Cour admet de prendre en considération l'ensemble des avertissements, sanctions et mesures antérieurement infligés au média afin d'apprécier la proportionnalité de la décision contestée²⁵. C'est précisément au sommet de cette graduation que se situe la révocation ou la non-reconduction d'une licence de radiodiffusion. Qualifiée par la jurisprudence de « sanction la plus lourde », cette mesure entraîne la cessation de l'activité de diffusion concernée et réduit corrélativement la marge d'appréciation reconnue à l'État. Elle appelle, dès lors, un contrôle particulièrement rigoureux de la part de la Cour, tant quant à la justification de l'ingérence au regard de l'article 10 de la Convention que quant au respect des garanties procédurales entourant son adoption²⁶.

Il importe donc de tenir compte des sanctions infligées à une chaîne antérieurement à la décision de non-reconduction de sa licence. La Cour contrôle la proportionnalité des amendes en les comparant au chiffre d'affaires du média. Ainsi, dans le cas de la société requérante, la Cour a considéré dans de précédentes affaires que des taux de 2 % à 8,7 % ne mettraient pas en péril l'entreprise²⁷. Or, le chiffre d'affaires ne constitue pas un bénéfice mais le montant brut des ventes ou prestations réalisées ; prélever plusieurs points de chiffre d'affaires revient ainsi à amputer directement les ressources nécessaires au fonctionnement même de l'entreprise. Pour le cas de la société requérante, la décision de non-reconduction de sa licence se fonde non seulement sur ces sanctions passées, mais aussi sur son état financier, alors même que celui-ci est dégradé par les sanctions. À titre d'illustration, en 2023, les 4,5 millions d'amendes infligés à la société requérante par l'Arcom expliquent environ 10 % de son déficit²⁸.

²³ *Société d'exploitation d'un service d'information CNews c. France* (déc.), n° 60131/21, 7 novembre 2023, §§ 24 et 41 ; *Société d'exploitation d'un service d'information CNews c. France* (déc.), n° 41121/23, 16 janvier 2025 ; *C8 (Canal 8) c. France* (déc.), n°s 33272/24 et 3 autres, 12 mars 2026, § 40 ; *SAS Sud Radio* (déc.), n° 24726/24, 21 mai 2026, §§ 9 et 16 ; *Société d'exploitation d'un service d'information CNews c. France*, n° 41355/23, 18 juin 2026, §§ 30 et 57.

²⁴ *C8 (Canal 8) c. France* (déc.), n°s 33272/24 et 3 autres, préc., § 41.

²⁵ *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], préc., § 146.

²⁶ *Ibid.*, § 196.

²⁷ *C8 (Canal 8) c. France*, n° 58951/18, 9 février 2023, § 101 ; *C8 (Canal 8) c. France* (déc.), n°s 33272/24 et 3 autres, préc., §§ 42-43.

²⁸ *Huffington Post*, « C8 et Cyril Hanouna, champions des sanctions de l'Arcom depuis plus de 10 ans », 24 juillet 2024 ; *Infonet*, « C8 (SIREN 444 564 793) : informations juridiques et financières ».

4. Les enseignements du rapport parlementaire du 27 avril 2026 sur la régulation de l'audiovisuel

Le rapport parlementaire du 27 avril 2026 consacré à la régulation de l'audiovisuel fournit un éclairage utile sur les enjeux et les débats entourant la régulation audiovisuelle en France²⁹. Nous reproduisons ci-dessous des extraits de ce rapport, dont il est possible de tirer des enseignements pour le cas d'espèce :

l'Arcom fait face à une très forte hausse du nombre de saisines depuis qu'un formulaire de signalement a été ouvert en ligne pour le grand public en janvier 2021 sur le site Internet du CSA (puis de l'Arcom) : 112 854 en 2024 contre 31 870 en 2023³⁰. Or, comme le montre le rapport d'information du sénateur Christopher Szczurek, l'Arcom est noyauté par « des saisines systématiques et massives, organisées par des groupes militants, visant des groupes ou programmes audiovisuels déterminés »³¹ [...]

Comme en témoignent ces données, le taux de non-conformité est deux fois plus élevé chez France Télévisions que, par exemple, au sein du groupe Canal +, qui est pourtant la cible de saisines parfois massives et orientées.

DOSSIERS OUVERTS CONTRE DIVERSES CHAÎNES DE TÉLÉVISION DONNANT LIEU À UNE INTERVENTION DE L'ARCOM EN 2024

Nom de la chaîne	Nombre de dossiers ouverts contre la chaîne	Part des dossiers donnant lieu à une intervention de l'Arcom
Cnews	102	9,8 %
C8	49	12,2 %
Total groupe Canal+	151	10,5 %
France 2	31	16,1 %
France 3	7	42,9 %
France 5	11	27,3 %
Franceinfo TV	7	14,3 %
Total groupe France Télévisions	57	21,05 %

Source : Sénat

b. Une asymétrie manifeste dans l'usage de la sanction pécuniaire, au détriment des seuls éditeurs privés.

Le pouvoir de sanction constitue l'un des attributs essentiels d'une autorité de régulation. Parmi ces instruments, la sanction pécuniaire constitue, avant le retrait, la mesure répressive la plus lourde et la plus dissuasive en pratique : c'est elle qui permet, en dernier ressort, d'assurer l'effectivité des obligations dont l'Arcom contrôle le respect. Dans ce domaine, la pratique de l'Arcom fait apparaître une différence de traitement difficilement contestable entre secteur privé et secteur public. En droit, le régulateur dispose des mêmes instruments à l'égard de l'un et de l'autre [...]

²⁹ Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public, [rapport n° 2698](#), XVIIe législature, présenté par Charles Alloncle, déposé le 27 avril 2026.

³⁰ Christopher Szczurek, Rapport d'information n° 68 (2025-2026), Sénat, 23 octobre 2025, « L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique », p. 71.

³¹ *Ibid.*, p. 73.

La dernière sanction pécuniaire publiquement identifiable infligée à France Télévisions remonte ainsi au 7 décembre 2010 : le CSA avait alors condamné la société à 100 000 euros d'amende pour avoir annoncé à tort, dans le journal de 13 heures de France 2, la mort d'un enfant. Depuis lors, votre rapporteur n'a retrouvé aucune nouvelle sanction pécuniaire visant une société de l'audiovisuel public. Le contraste avec le secteur privé est saisissant. La chaîne C8 a, à elle seule, été frappée d'une sanction de 3 millions d'euros en 2017, puis de 3,5 millions d'euros en février 2023, de 300 000 euros en mai 2023 (montant ensuite ramené à 150 000 euros par le Conseil d'État), de 200 000 euros en juin 2023, de 500 000 euros en juillet 2023, 50 000 euros en janvier 2024 puis encore de 50 000 euros en mai 2024 [...].

Le constat d'une telle asymétrie générale a frappé votre rapporteur, d'autant plus qu'il a pu observer des différences de traitement très précises, parfois à quelques semaines d'intervalle seulement. Le 31 mai 2023, l'Arcom a infligé à C8 une sanction pécuniaire de 300 000 euros à la suite de l'émission « Touche pas à mon poste ! » du 5 octobre 2022, au cours de laquelle Cyril Hanouna s'en était pris à Anne Hidalgo en l'invitant à « fermer sa gueule », à « chasser les rats la nuit au lieu de dire des conneries ». Le régulateur a jugé que ces propos « portaient atteinte à l'honneur et à la réputation de la maire de Paris » et caractérisaient en outre un « défaut de maîtrise de l'antenne. » Le Conseil d'État a ensuite ramené cette sanction à 150 000 euros, tout en confirmant le principe même de la sanction.

Quelques semaines plus tard, le 2 novembre 2022, dans l'émission C'est encore nous ! diffusée sur France Inter, l'humoriste Monsieur Poulpe a tenu une chronique visant les chasseurs et leurs compagnes, en appelant notamment à « baiser les femmes de chasseurs » et en visant tout particulièrement l'épouse de M. Willy Schraen, président de la Fédération nationale des chasseurs. La médiation de Radio France a elle-même reconnu que cette chronique avait « heurté » de nombreux auditeurs, qui en dénonçaient la vulgarité et le caractère « terriblement sexiste ». L'Arcom a été saisie et a relevé, dans sa décision du 22 juin 2023, « la présence de propos dégradants à l'égard des femmes, dont certains visaient l'une d'elles en particulier, pouvant s'analyser comme banalisant les violences sexuelles faites aux femmes et ce sans intervention les condamnant ». Malgré une telle qualification, l'Autorité s'est limitée à intervenir auprès de Radio France pour lui « rappeler fermement ses obligations » : aucune sanction pécuniaire n'a été prononcée. Une telle retenue contraste fortement avec la sévérité déployée, dans d'autres cas, à l'encontre d'éditeurs privés [...].

À la lumière de ce qui précède, il est difficile de ne pas relever la singularité du traitement réservé à C8, et plus précisément à l'émission Touche pas à mon poste animée par Cyril Hanouna. La chaîne a cumulé 7,6 millions d'euros de sanctions pécuniaires, ce qui en fait de très loin le principal point d'application du pouvoir répressif de l'Arcom dans le paysage audiovisuel récent. Cette pression a été telle que Roch-Olivier Maistre a lui-même reconnu devant votre commission : « La première mesure que j'ai été amené à prendre en tant que président de l'Arcom a été de verser un chèque de 1 million à C8, ce qui n'était pas la décision la plus agréable à prendre pour un magistrat de la Cour des

comptes. » Une telle formule n'établit pas, à elle seule, un parti pris ; elle révèle néanmoins un rapport de particulière tension entre le régulateur et cette chaîne, qui s'est achevé par le non-renouvellement de sa fréquence TNT, décision que le Conseil d'État a validée le 19 février 2025. Les conséquences sociales ont été immédiates : le groupe Canal + a annoncé la suppression de 150 emplois directement liés à l'arrêt de C8. Si la sévérité de la sanction du régulateur tenait principalement à un type de programme, à un style d'animation ou à des manquements éditoriaux déterminés, une vigilance comparable devrait logiquement s'exercer lorsque des ressorts similaires réapparaissent sur une autre antenne. Or tel ne semble pas avoir été le cas. Depuis septembre 2025, Cyril Hanouna anime sur W9 Tout beau, tout n9uf, présenté par le groupe M6 comme un « talk-show populaire » mêlant « news, chroniques et happenings », avec « toujours ce style inimitable ». L'Arcom a récemment été saisie de séquences diffusées dans cette émission le 1er septembre 2025 ; elle a toutefois décidé, cette fois, lors de son assemblée plénière du 5 novembre 2025, de ne pas intervenir auprès de l'éditeur. Le même animateur, dans un format présenté comme très proche, diffusé sur une autre chaîne, ne paraît plus susciter de la part du régulateur la même réaction qu'au temps de la chaîne C8. Pris dans leur ensemble, ces éléments mettent en évidence une asymétrie dans l'usage du pouvoir de sanction pécuniaire par l'Arcom. Alors que certains éditeurs privés, au premier rang desquels C8, ont fait l'objet d'un nombre élevé de sanctions financières pour des montants particulièrement importants, aucune chaîne de l'audiovisuel public n'a, dans le même temps, été frappée d'une sanction pécuniaire.

C'est ce décalage qui appelle l'attention de votre rapporteur. D'un côté, une succession de décisions répressives, des montants élevés, des contentieux répétés et, à l'issue de cette séquence, la disparition même d'une chaîne. De l'autre, s'agissant du service public, des rappels, des mises en garde ou des interventions ponctuelles, mais plus aucune sanction financière depuis quinze ans. Une telle différence de traitement ne peut qu'alimenter le doute sur l'équilibre avec lequel le régulateur exerce son pouvoir de sanction. Elle est d'autant plus difficile à comprendre que l'audiovisuel public, financé par tous les contribuables et investi d'exigences particulières, devrait faire l'objet d'un contrôle au moins aussi exigeant³².

Les différentes mises en garde et amendes de l'Arcom contre C8³³ ne doivent pas toutes être considérées comme équivalentes. Ainsi, il convient de distinguer, d'une part, les cas d'atteintes aux bonnes mœurs, d'agressions sexuelles ou d'humiliations personnelles, d'autre part, les restrictions plus contestables concernant l'expression par Cyril Hanouna de son opinion sur « l'affaire Lola » ou la diffusion du film *Unplanned* sur l'interruption volontaire de grossesse³⁴. Dans ce dernier cas, la décision de l'Arcom a été prise dans un contexte de pressions politiques, y compris gouvernementales, demandant la condamnation de C8³⁵.

³² Assemblée nationale, rapport n° 2698, préc., pp. 192-195.

³³ *Libération* (CheckNews), « Publicités clandestines, agressions sexuelles, insultes... La liste des 36 alertes et amendes de l'Arcom à l'adresse de C8 », 25 février 2025.

³⁴ Nicolas Bauer, « *Unplanned* : le CSA face à ses contradictions sur l'avortement », *Famille chrétienne*, 12 novembre 2021.

³⁵ Nicolas Bauer, « *Unplanned* : quelles suites après la saisine du CSA ? », *Généthique*, 14 septembre 2021.

De même, deux juges de la Cour ont, par des opinions dissidentes jointes à l'arrêt *Société d'Exploitation d'un Service d'Information - CNews c. France* du 18 juin 2026, tenu à émettre des réserves concernant la manière dont l'Arcom applique à chaque média une exigence de pluralisme interne. Ainsi, le juge Zünd a rappelé que « *l'esprit d'ouverture et de pluralisme commande d'écouter aussi des opinions divergentes. Si ce principe ne devait être admis qu'à la condition que chacun des propos tenus par un intervenant soit aussitôt contredit et critiqué, les spectateurs de l'émission se trouveraient empêchés de suivre le raisonnement de celui-ci* »³⁶. De même, la juge Sârcu a considéré qu'il serait « *excessif d'imposer au journaliste de vérifier systématiquement l'intégralité des informations fournies lors d'une interview* »³⁷.

5. Le régime français de régulation audiovisuelle, plus restrictif que les modèles européens

L'analyse des différents systèmes juridiques européens met en évidence une ligne de partage claire entre la France et ses voisins dans la manière de concilier la régulation audiovisuelle et la liberté d'expression. Tandis que le modèle français se caractérise par une approche centralisée, descendante et axée sur le contrôle déontologique des contenus par une autorité unique (l'Arcom), les autres pays d'Europe occidentale privilégient majoritairement des mécanismes de marché, de décentralisation ou de régulation purement économique et concurrentielle, limitant ainsi les interventions directes de la puissance publique dans la ligne éditoriale des diffuseurs.

À titre d'illustration :

- Au Royaume-Uni, la régulation repose sur un modèle de marché sous contrôle déontologique réactif. Le régulateur, Ofcom, n'exerce pas un contrôle permanent des contenus et n'intervient qu'en cas de litige³⁸.
- En Allemagne, la régulation est effectuée par quatorze autorités régionales et repose principalement sur des seuils anti-concentration. Le régulateur n'a pas de compétence éditoriale, mais fait respecter des normes minimales de rigueur journalistique objective et de protection des mineurs³⁹.
- En Italie, le pluralisme est encadré principalement par un plafond économique strict, interdisant à tout groupe audiovisuel de détenir plus de 20 % des revenus globaux du secteur. Hors périodes électorales, le modèle de régulation italienne accepte le principe

³⁶ *Société d'exploitation d'un service d'information CNews c. France*, n° 41355/23, préc., § 6.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ [Communications Act 2003](#), art. 319 et 320 ; [Ofcom Broadcasting Code](#) ; House of Lords Library, [Regulation of news broadcasting companies](#), mars 2024 ; [Wiggin LLP](#), "Court of Appeal rules on due impartiality provisions under the Communications Act 2003 and Ofcom's Broadcasting Code", 8 novembre 2021 ; [Gov.uk](#), communiqué "UK's video-on-demand services to have enhanced Ofcom regulation," février 2026.

³⁹ [Medienstaatsvertrag \(MStV\)](#), en vigueur depuis le 7 novembre 2020 ; Grundgesetz, art. 5 (Rundfunkfreiheit) : fondement constitutionnel de la compétence des *Länder* et de la liberté audiovisuelle ; [Euromedia Ownership Monitor Germany](#) (2023) : présentation synthétique des mécanismes KEK et des 14 Landesmedienanstalten ; [Page institutionnelle](#) sur la KEK ; Spirit Legal, [Vom Rundfunk- zum Medienstaatsvertrag](#) (décembre 2019) ; [taz.de](#), *Neuer Medienstaatsvertrag: Bitte nicht diskriminieren !*, octobre 2020.

de médias avec une ligne éditoriale engagée politiquement, sans exiger une neutralité ou un pluralisme interne à chaque média⁴⁰.

- En Espagne, la régulation du secteur audiovisuel est fondée sur une séparation entre le pouvoir d’attribuer les fréquences, appartenant au Conseil des ministres, et celui de les contrôler. Les juridictions espagnoles contrôlent le régulateur, généralement en validant les sanctions financières pour des manquements objectifs (publicité clandestine, protection de l’enfance) et en censurant les sanctions reposant sur une interprétation du ton d’une émission ou du traitement de l’actualité⁴¹.
- En Suède, les pouvoirs d’enquêter, de juger et de sanctionner les contenus médiatiques sont séparés. Pour retirer à une chaîne l’accès à sa fréquence, l’arbitrage d’un tribunal indépendant et la validation par un jury populaire sont nécessaires. Les sanctions financières, qui nécessitent également le jugement d’un tribunal, sont plafonnées⁴².
- Au Danemark, il existe une stricte séparation entre le pouvoir d’attribuer les fréquences et le pouvoir de juger du bon comportement des chaînes commerciales. Le Conseil de la presse est un tribunal des médias totalement indépendant de l’appareil gouvernemental. Les sanctions financières lourdes ou les retraits de licences sont rares et interviennent en cas de manquement grave⁴³.

⁴⁰ D.lgs. n° 208/2021 (TUSMA), *Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi*, [GU n° 293](#), 10 décembre 2021 ; Orofino, M., *La normativa a tutela dei minori nel Testo Unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi* (TUSMA), in [MediaLaws](#), n° 3/2022 ; [MediaLaws](#), *The CJEU rules that Italian anti-concentration limits are incompatible with EU law* (arrêt CJUE C-719/18, *Vivendi*), sept. 2020 ; AGCOM [page Media](#) ; [Lexology](#), *In brief: media law and regulation in Italy*, juin 2025, analyse praticienne complète du TUSMA et de son correctif 2024.

⁴¹ Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), [BOE n° 163](#) du 8 juil. 2022 : transpose intégralement les directives AVMS 2010/13/UE et 2018/1808 ; Real Decreto 1138/2023 : registre étatique des prestataires de services de communication audiovisuelle ; Real Decreto 444/2024 : régime applicable aux utilisateurs de plateforme d’importance particulière (« UER »). La CNMC est l’autorité compétente pour superviser, contrôler et sanctionner les manquements à la LGCA ; IRIS/Obs. européen, [\[ES\] New General Law on Audiovisual Communication \(2022\)](#) ; CNMC, page Audiovisual ([sede electrónica](#)) ; Centre for Media Pluralism and Media Freedom (EUI), [Country report Spain](#) : la CNMC est l’organe de régulation du secteur audiovisuel ; il n’existe pas en Espagne d’autorité spécialisée pour la presse.

⁴² [Radio- och tv-lag](#) (2010:696) (*Loi suédoise sur la radio et la télévision*), telle que modifiée (dernier amendement SFS 2025:990 sur Riksdagen) : version en anglais sur le site de la [Mediemyndigheten](#) ; Tryckfrihetsförordningen (loi fondamentale sur la liberté de la presse, SFS 1949:105) et Ytrandefrihetsgrundlagen (loi fondamentale sur la liberté d’expression, SFS 1991:1469) : textes constitutionnels encadrant toute sanction liée aux contenus audiovisuels ; [Mediemyndigheten](#) (ancienne MPRT, fusionnée avec Statens medieråd en 2024) page *Laws and regulations* ; [WIPO Lex](#), fiche *Act on Radio and TV (2010:696)* : selon la loi, c’est le Justitiekanslern qui surveille l’absence de violence ou pornographie dans les émissions TV, tandis que la Granskingsnämnden vérifie la conformité générale avec la loi et les conditions de diffusion ; [Lexology](#), *New amendments to the Swedish Radio and Television Act* (janv. 2013) : note sur l’adaptation de la loi à la directive AVMS 2010/13/UE.

⁴³ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), *Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* (Loi danoise sur la radiodiffusion et la télévision), [WIPO Lex](#) ; Radio- og tv-nævnet (Conseil danois de la radio et de la télévision), « [Radio- og tv-nævnet](#) » ; Nordicom, « Denmark », dans [Nordic Terrestrial Television Regulation](#), 2026 ; Pressenævnet (Conseil danois de la presse), « [Medieansvarsloven](#) » (Loi sur la responsabilité des médias).

6. Vers une extension controversée du contrôle de l'Arcom ?

Instituée dans sa forme initiale par la loi du 30 septembre 1986 comme simple autorité de concession hertzienne chargée de délivrer les autorisations d'émettre et de veiller au respect des conventions conclues avec les éditeurs privés⁴⁴, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) n'a cessé, depuis lors, de voir son périmètre d'intervention s'élargir par strates successives. Après que le CSA eut progressivement incorporé des pouvoirs normatifs propres – délibérations sur le pluralisme, recommandations générales, contrôle anti-concentration –, la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 a opéré une mutation institutionnelle de premier ordre en fusionnant le CSA et la Hadopi au sein de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)⁴⁵, dotant ainsi le nouveau régulateur de compétences inédites en matière de lutte contre le piratage en ligne et de régulation des plateformes de partage de vidéo. Cette trajectoire expansive s'est encore accélérée avec la loi SREN du 21 mai 2024⁴⁶, qui a désigné l'Arcom coordinateur national pour les services numériques au titre du règlement DSA⁴⁷, lui conférant un rôle de supervision systémique sur l'ensemble des plateformes intermédiaires établies en France et une place au sein du Comité européen des services numériques.

Cela dit, c'est une évolution d'une autre nature, jurisprudentielle plutôt que législative, qui emporte les conséquences les plus significatives sur le plan des libertés. Par sa décision *Reporters sans frontières* du 13 février 2024 (n° 463162), le Conseil d'État a sommé l'Autorité de dépasser le décompte objectif des temps de parole pour apprécier, sur l'ensemble de la programmation et de tous les intervenants, chroniqueurs, invités, animateurs compris, la diversité des courants de pensée et d'opinion. L'Arcom en a tiré sa délibération n° 2024-15 du 17 juillet 2024⁴⁸, qui ajoute le critère du « déséquilibre manifeste et durable ». Le contrôle n'est plus objectif et quantifiable ; il apprécie la ligne éditoriale d'une chaîne d'un point de vue qualitatif.

La décision du 12 juin 2026 mettant en demeure l'éditeur de CNews⁴⁹ en constitue la première application pleine : l'Arcom n'y reproche plus l'omission ponctuelle d'un contradicteur sur un sujet donné, mais identifie un « cadre d'interprétation » global de l'actualité, portant sur l'immigration, l'islam, la justice, l'Union européenne, dont la « prédominance manifeste et durable » est érigée en manquement autonome⁵⁰.

Le projet stratégique 2026-2028 de l'Arcom prolonge cette logique en anticipant de nouvelles extensions de compétences : régulation des systèmes d'intelligence artificielle au titre de l'AI

⁴⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, art. 42 et suivants.

⁴⁵ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Sur la portée de la fusion CSA-Hadopi, voir l'exposé des motifs du projet de loi.

⁴⁶ Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique.

⁴⁷ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (règlement sur les services numériques, dit « DSA » pour *Digital Services Act*), L'Arcom est désignée coordinateur pour les services numériques (CSN) en France au sens de l'art. 49 du règlement.

⁴⁸ Arcom, délibération n° 2024-15 du 17 juillet 2024 relative au respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion dans les médias audiovisuels.

⁴⁹ Arcom, décision du 12 juin 2026 mettant en demeure la société d'exploitation d'un service d'information (CNews) de respecter ses obligations en matière de pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

⁵⁰ *Ibid.*, § 18.

Act⁵¹, mise en œuvre du règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)⁵², renforcement du contrôle anti-concentration, lutte contre les ingérences informationnelles étrangères. En l'espace de quarante ans, l'Arcom est ainsi passée du statut de régulateur sectoriel des communications hertziennes à celui d'autorité transversale chargée de la régulation de l'ensemble de l'espace informationnel numérique.

⁵¹ Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (règlement sur l'IA, dit « AI Act »). Le rapport sénatorial n° 68 (2025-2026) sur l'Arcom identifie la désignation de celle-ci comme autorité de surveillance de marché de certains systèmes d'IA parmi les extensions de compétences prévisibles à horizon 2026.

⁵² Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (règlement européen sur la liberté des médias, dit « EMFA »).