

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Conseil d'État  
Juge des référés, formation collégiale  
16 mars 2017

N° 408730

M. Alain Ménéménis, rapporteur  
SCP DELAPORTE, BRIARD, avocats

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 mars 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'enjoindre à la société TF1 de l'inviter au débat entre candidats à l'élection présidentielle qu'elle organisera le 20 mars 2017 ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'adopter avant le 20 mars 2017 une recommandation indiquant à la société TF1 que son exclusion du débat organisé le 20 mars 2017 constituerait un manquement à ses obligations ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 euro au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'atteinte aux libertés fondamentales invoquées appelle une réponse dans les plus brefs délais ;
- le caractère insuffisant de la délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 1er mars sur la décision de TF1 de ne pas l'inviter au débat télévisé prévu le 20 mars 2017 porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit d'accès aux médias audiovisuels dans le cadre d'une élection présidentielle et au principe d'équité de traitement des candidats prévu par l'article 3 I bis de la loi du 6 novembre 1962 et la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 7 septembre 2016 ;
- cette délibération porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à des élections libres, protégé par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 3 du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle porte également une atteinte grave et manifestement illégale au principe de non-discrimination en raison des opinions politiques, garanti par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2017, la société TF1 conclut au rejet de la requête de M. A...et à ce que soit mise à sa charge la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas

remplie et qu'aucun des moyens soulevés par le requérant à l'appui de sa requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2017, le Conseil supérieur de l'audiovisuel conclut au rejet de la requête de M.A.... Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés par le requérant à l'appui de sa requête n'est fondé.

Par un mémoire en réplique, enregistré le 15 mars 2017, M. A... reprend les conclusions de sa requête, par les mêmes moyens.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son premier protocole ;
- la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, modifiée par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 ;
- la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. A..., d'autre part, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la société TF1 ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du jeudi 16 mars 2017 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- M. A... ;
- les représentants de M.A... ;
- les représentants du Conseil supérieur de l'audiovisuel;
- Me Briard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la société TF1 ;
- les représentants de la société TF1 ;

Et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures " ; que selon l'article L. 511-2 du même code : " Lorsque la nature de l'affaire le justifie [...] au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges des référés, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun." ;

Sur le cadre juridique du litige :

2. Considérant que, pour garantir le respect du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, qui est une liberté fondamentale, en période électorale, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en vertu des articles 1er, 3-1 et 13 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, de veiller à ce que les services de radio et de télévision respectent le principe d'équité de traitement des candidats ; que le I bis de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dans sa rédaction résultant de la loi organique du 25 avril 2016, dispose en outre que, " à compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne ", le CSA contrôle le respect de ce principe " (...) en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne. (...) dans des conditions de programmation comparables, précisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans une recommandation relative à l'élection présidentielle " ; que, selon le même article, dans l'exercice de sa mission de contrôle, " le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte : 1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ; 2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral. " ;

3. Considérant que le CSA a, sur le fondement de ces dispositions, adopté le 7 septembre 2016 une recommandation pour l'élection présidentielle de 2017 ; que cette délibération distingue une première période, allant du 1er février 2017 jusqu'à la veille du jour de la publication au Journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, et une seconde période, allant du jour de la publication au Journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne électorale ; que, selon cette recommandation, les services de radio et de télévision doivent veiller, pendant la première période, à ce que les candidats déclarés ou présumés et leurs soutiens bénéficient " d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne " et, pendant la seconde période, à ce que les candidats et leurs soutiens bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne " dans des conditions de programmation comparables " ; que sont regardées comme des conditions comparables l'accès à l'antenne au cours d'une même tranche horaire au sein d'une même catégorie d'émissions, classées en émissions d'information et autres émissions ;

4. Considérant qu'il appartient au CSA, au vu des recensements hebdomadaires des temps de parole et d'antenne des candidats, des partis et groupements politiques et de leurs soutiens, de veiller au respect du principe d'équité, au cours de chacune des deux périodes mentionnées ci-dessus et selon leur régime propre ; qu'il lui incombe, à ce titre, d'adresser en temps utile des recommandations, des mises en garde, voire, en application des dispositions des articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986, des mises en demeure, lorsqu'il apparaît, eu égard notamment aux déséquilibres déjà constatés et aux projets annoncés par les chaînes de radio et de télévision, que ce principe ne pourra pas être respecté pendant la période au cours de laquelle son respect doit être apprécié ; que l'exercice de ces pouvoirs doit cependant être concilié avec le respect de la liberté de la communication audiovisuelle qu'en particulier, ni les dispositions mentionnées au point 2 ci-dessus ni aucune autre ne confèrent au CSA le pouvoir de se substituer aux services de communication audiovisuelle dans la définition et la mise en oeuvre de leur politique éditoriale ;

Sur le litige :

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société TF1 a annoncé son intention d'organiser, le 20 mars 2017, un débat télévisé entre cinq candidats à l'élection présidentielle ; que M.A..., candidat déclaré, qui ne fait pas partie des participants pressentis pour ce débat, a saisi le CSA d'une demande tendant à ce qu'il enjoigne à la société TF1 de n'exclure du débat du 20 mars aucun des candidats " manifestement susceptibles de recueillir les parrainages requis " ; que, le 1er mars, le CSA a indiqué à M. A...qu'il ne lui appartenait pas d'imposer à une chaîne la présence d'un candidat dans un programme particulier, mais qu'il ferait part à la société TF1 des difficultés que son choix était susceptible de soulever pour le respect du principe d'équité ; qu'il a, le même jour, appelé l'attention de la société TF1 sur ce point ; que, dans le dernier état de ses conclusions, M. A... demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à titre principal, d'ordonner au CSA d'enjoindre à la chaîne TF1 de l'inviter au débat du 20 mars 2017 et, à titre subsidiaire, d'enjoindre au CSA d'adopter avant le 20 mars 2017 une recommandation qui indique à la société TF1 que son exclusion du débat du 20 mars constituerait un manquement à ses obligations ;

6. Considérant que M. A...soutient qu'en se bornant à signaler à la société TF1 les difficultés qu'était susceptible de soulever, pour le respect du principe d'équité, l'organisation, le 20 mars, d'un débat avec certains candidats seulement, le CSA a porté une atteinte grave et manifestement illégale au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et au principe d'équité qu'il a pour mission de faire respecter ; qu'il estime en effet, d'une part, que sa représentativité et sa contribution au débat électoral sont comparables à ceux de certains des candidats invités à ce débat et commandent qu'il y participe, d'autre part, que son absence créerait à son détriment un déséquilibre irréparable caractérisant une méconnaissance du principe d'équité au cours de la première période définie par la recommandation du CSA si, eu égard à la date de publication au Journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, le débat se tient à la fin de cette période, ou une méconnaissance du principe dit " d'équité renforcée ", si le débat se tient au début de la seconde période ;

7. Considérant, en premier lieu, que, compte tenu tant de la représentativité dont peut se prévaloir M.A..., qui doit être appréciée au regard de l'ensemble des critères mentionnés par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et par la recommandation du CSA du 7 septembre 2016, en particulier des résultats que son parti et lui-même ont obtenus aux plus récentes élections et des indications de sondages d'opinion récents, que de sa contribution au débat électoral, il ne résulte pas de l'instruction que le temps de parole et le temps d'antenne dont le requérant et ses soutiens ont bénéficié sur la chaîne TFI depuis le début du mois de février traduisent un déséquilibre incompatible avec le respect du principe d'équité au titre de la première période définie par le CSA ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que M. A... ne soit pas invité à participer au débat organisé par la société TF1 le 20 mars ne peut être regardée, en elle-même, quelles que soient les spécificités de ce type d'émissions d'information politique, comme caractérisant une méconnaissance du principe d'équité, que le respect de celui-ci soit apprécié au titre de la première ou de la seconde période de la campagne présidentielle ; que, par ailleurs, eu égard, d'une part, à la représentativité de M. A...et à sa contribution à l'animation du débat électoral, d'autre part, au fait que la société TF1 lui a proposé un entretien d'une

dizaine de minutes au cours du journal de 20 heures, dans la semaine du 13 au 19 mars, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence du requérant au débat du 20 mars conduise à un déséquilibre incompatible avec le respect du principe d'équité au titre de la première période, si la publication au Journal officiel de la liste des candidats intervient après le débat, ou, si elle intervient avant, soit de nature à compromettre à elle seule de façon irrémédiable, au titre de la seconde période, le respect, sous le contrôle qu'aura à exercer le CSA en application du I bis de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, du principe " d'équité renforcée " ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en faisant usage comme il a été dit au point 4 ci-dessus des pouvoirs qu'il tient des dispositions législatives citées au point 2, lesquelles ne sont pas manifestement incompatibles avec les stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques ni avec celles de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le CSA n'a porté aucune atteinte grave et manifestement illégale au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion qui justifierait que le juge des référés du Conseil d'Etat fasse usage, à très bref délai, des pouvoirs qu'il tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que la requête de M. A...doit, en conséquence, être rejetée, y compris les conclusions qu'il présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée par la société TF1 au titre des mêmes dispositions ;

ORDONNE :

Article 1er La requête de M. A...est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la société TF1 présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M.A..., au Conseil supérieur de l'audiovisuel et à la société TF1.