



HAL
open science

Le rôle du CSA dans la lutte contre les fausses informations

Philippe Mouron

► **To cite this version:**

Philippe Mouron. Le rôle du CSA dans la lutte contre les fausses informations : 1ère partie - Le CSA, garant du respect de l'impératif d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels. Revue Lamy Droit de l'immatériel, 2020, août-septembre 2020 (173), pp.46-51. hal-02942865

HAL Id: hal-02942865

<https://amu.hal.science/hal-02942865>

Submitted on 1 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



LE RÔLE DU CSA DANS LA LUTTE CONTRE LES FAUSSES INFORMATIONS

1^{ère} partie :

Le CSA, garant du respect de l'impératif d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels

-

Revue Lamy Droit de l'Immatériel, n° 173, septembre 2020, pp. 46-51

Philippe MOURON

Maître de conférences HDR en droit privé

LID2MS – Aix-Marseille Université

La lutte contre la manipulation de l'information constitue depuis quelques années l'un des chantiers les plus difficiles qui soit, tant au niveau européen qu'au niveau national.

Le caractère extrêmement disparate du phénomène rend difficile toute appréhension de son principal objet, à savoir les « fausses informations ». De l'information parodique à l'information purement mensongère, en passant par les informations incomplètes, orientées ou provocantes, il existe une grande diversité de contenus dont la création et la diffusion poursuivent des finalités elles-mêmes fort variables¹. Si certaines informations truquées visent délibérément à manipuler l'opinion en énonçant des allégations qui sont fausses, d'autres peuvent tenir à des erreurs ou manquements involontaires dans le traitement des faits, ou bien à des erreurs d'interprétation ou de contextualisation. L'usage des réseaux sociaux et la tendance naturelle au partage expliquent que de tels aléas se soient finalement multipliés, notamment par l'ajout de commentaires, le détournement d'images ou l'omission du contexte initial de diffusion. Il s'ajoute à cela l'irruption de services de communication étrangers, aussi bien audiovisuels qu'en ligne, visant délibérément à diffuser des informations erronées sur la politique intérieure française. La chaîne de télévision *Russia Today* et le site *Sputnik News* en sont bien sûr les plus notoires.

¹ VENTURINI T., « Sur l'étude des sujets populaires ou les confessions d'un spécialiste des fausses nouvelles », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *Les fausses nouvelles – Nouveaux visages, nouveaux défis*, PUL, 2018, pp. 17-37

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 22 décembre 2018 de lutte contre la manipulation de l'information, qui établit de nouveaux dispositifs visant à freiner, voire à réprimer, la diffusion de fausses informations, en particulier dans un contexte électoral, mais aussi de façon plus générale, par des services de médias audiovisuels ou des services de partage de contenus en ligne. A ce titre, la loi octroie de nouveaux pouvoirs au Conseil supérieur de l'audiovisuel et tend à en faire l'autorité centrale de la lutte contre les fausses informations. Si ces pouvoirs présentent un intérêt non négligeable, on doit relever que les innovations de la loi en matière audiovisuelle ne sont que partielles. En effet, le CSA disposait déjà d'une certaine expérience en la matière, en tant que garant de l'impératif d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels.

Ceux-ci ont toujours été considérés comme étant propices à la manipulation de l'information, notamment par le trucage ou la décontextualisation des sons et des images. Des témoignages incomplets au détournement des séquences audiovisuelles, en passant par les faux témoignages ou les interviews fabriquées de toutes pièces, l'histoire du paysage audiovisuel français connaît de très nombreux exemples de ce que l'on appelle communément les « bidonnages » journalistiques². On entend par là les manquements déontologiques qui sont souvent dus à un traitement trop complaisant ou aguicheur de l'information. La fausse interview de Fidel Castro menée par Patrick Poivre d'Arvor en septembre 1991 reste l'exemple le plus mémorable en la matière.

La crainte d'une manipulation de l'opinion par les médias audiovisuels a été tellement exacerbée qu'elle a même conduit à croire pour vraie des imputations qui étaient fausses. Tel est le cas de la prétendue panique provoquée par Orson Welles aux Etats-Unis avec sa version radiophonique du roman *La guerre des mondes* ; les auditeurs américains l'auraient soi-disant prise pour une vraie information, faute pour eux d'avoir suivi le début de l'émission. En vérité, il s'avère que cette panique n'a jamais eu lieu, l'histoire ayant été inventée par des services de presse écrite pour discréditer les médias radiophoniques³. L'évènement, bien que faux, a pourtant durablement marqué les mémoires. Enfin, on ne doit pas oublier l'usage qu'ont fait un grand nombre de régimes totalitaires des médias audiovisuels en tant qu'outils de

² CHAMBAT-HOUILLOM M.-F., « Entré vérité des faits et véracité des discours : les bidonnages journalistiques à la télévision », *Le temps des médias*, n° 2018/1, pp. 77-90

³ M. CHILTON, « The War of the Worlds panic was a myth », *The Telegraph*, 6 May 2016

propagande⁴, et empruntant ces mêmes procédés de décontextualisation ou d'omission des informations, des images et des sons.

Les risques que présentent actuellement les réseaux sociaux et autres services de communication de ligne ne sont pas différents. Ces services ont mis ces mêmes capacités de manipulation et de détournement des contenus à la portée du plus grand nombre, sans aucun contrôle éditorial. Cela explique que les fausses informations véhiculées par les services de communication en ligne obéissent en fait à des mécanismes qui ont déjà été éprouvés dans les services de médias audiovisuels. Et c'est pourquoi l'expérience du CSA dans ce domaine pourra utilement être mise à contribution à travers les nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 22 décembre 2018. Aussi, il y a lieu de revenir sur le fondement et la portée de l'impératif d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels afin de cerner les mécanismes de création et de diffusion des fausses informations.

Sur le plan des principes, cet impératif a initialement une valeur déontologique, et participe de la satisfaction du droit du public à l'information dans les services de médias audiovisuels (I). Le CSA a pu en définir les éléments constitutifs à travers une recommandation, et sanctionner les manquements commis par des services de radio ou de télévision (II).

I. L'existence du droit du public à recevoir une information honnête dans les services de médias audiovisuels

L'impératif d'honnêteté de l'information, bien que d'origine déontologique, est particulièrement poussé dans le secteur de la communication audiovisuelle, qui est présumé beaucoup propice à la manipulation de l'information (A). Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en a fait dès l'origine un élément essentiel de la déontologie des programmes pour les services établis en France (B).

A. L'honnêteté de l'information, un impératif propre aux services de médias audiovisuels

Il n'existe pas en soi d'injonction générale à l'honnêteté de l'information. Outre les jugements de valeur, la liberté d'expression autorise en effet un certain nombre de déformations, d'exagérations ou d'imprécisions. Fondée sur le droit du public à l'information, l'exigence

⁴ BALLE F., *Médias & sociétés*, 18^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2019, pp. 254-255

d'honnêteté concerne essentiellement les déclarations de faits qui sont réalisées et diffusées par des journalistes professionnels.

Elle confine parfois à un véritable devoir de véracité, notamment au titre de la préservation des droits d'autrui, mais peut s'étendre à toutes les méthodes de vérification et de préservation des informations qui portent sur des sujets d'intérêt général. La Cour européenne des droits de l'Homme en a rappelé à l'importance à plusieurs reprises, en faisant un élément essentiel de sa jurisprudence relative aux « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10 de la Convention. Si la Cour ne se prononce pas sur les moyens à mettre en œuvre pour garantir cette exigence, elle n'a pas hésité à rappeler les diligences auxquelles sont tenus les journalistes professionnels en termes de vérification de l'information, celles-ci tenant au respect de l'éthique et de la déontologie journalistique⁵. Le devoir de véracité de l'information figure en effet dans de nombreuses chartes et autres textes déontologiques relatifs à la profession de journaliste, à commencer par la Charte de Munich de 1971⁶. Elle a ainsi affirmé, dans une formule de principe mémorable, que la presse ne peut jouer son rôle indispensable de « chien de garde » qu'à travers « *le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général dès lors qu'ils s'expriment de bonne foi, sur la base de faits exacts et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l'éthique journalistique* »⁷, la preuve de la véracité des jugements de valeur ne pouvant par ailleurs être exigée⁸.

La Cour a aussi affirmé qu'une attention particulière doit être portée aux services de médias audiovisuels. Ainsi, « *l'impact potentiel du moyen concerné revêt de l'importance et l'on s'accorde à dire que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite [...]. Par les images, les médias audiovisuels peuvent*

⁵ DERIEUX E., « Cour européenne des droits de l'Homme et éthique journalistique - Rapports entre droit et déontologie », *RLDI*, n° 69, mars 2011, pp. 64-79

⁶ PIOT P., « Déontologie journalistique : état des lieux et perspectives », *AJDP*, 1^{er} janvier 2013, pp. 24-27

⁷ Voir not. : CEDH, GC, *Goodwin c./ Royaume-Uni*, 27 mars 1996, n° 17488/90 (§ 39) ; CEDH, GC, *Fressoz et Roire c./ France*, 21 janvier 1999, n° 29183/95 (§ 54) ; CEDH, 4^{ème} Sect., *Roemen et Schmit c./ Luxembourg*, 25 février 2003, n° 51772/99 (§ 46) ; CEDH, GC, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c./ France*, 22 octobre 2007, n° 21279/02 et 36448/02 (§ 67) ; CEDH, GC, *Couderc et Hachette Filippachi associés c./ France*, 10 novembre 2015, n° 40454/07 (§ 131)

⁸ CEDH, *Lingens c./ Autriche*, 8 juillet 1986, n° 9815/82, § 46 ; CEDH, *Oberschlick c./ Autriche*, 23 mai 1991, n° 11662/85, § 63 ; CEDH, *Schwabe c./ Autriche*, 28 août 1992, n° 13704/88, § 34 ; CEDH, *Prager et Oberschlick c./ Autriche*, 26 avril 1995, n° 15974/90, § 37

MOURON P., « Le rôle du CSA dans la lutte contre les fausses informations – 1^{ère} partie : Le CSA, garant du respect de l'impératif d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n° 173, septembre 2020, pp. 46-51

transmettre des messages que l'écrit n'est pas apte à faire passer »⁹. Cela peut justifier des restrictions plus importantes à la liberté de communication, notamment pour ce qui concerne la véracité ou l'authenticité des informations transmises.

S'agissant du droit de l'Union européenne, le préambule de la directive « Télévision sans frontière » rappelait à ce titre que « *les organismes de radiodiffusion télévisuelle sont normalement tenus de veiller à ce que les émissions présentent loyalement les faits et les événements* »¹⁰. La référence visait surtout à justifier les dispositions relatives au droit de réponse (art. 23), lequel peut être exercé par toute personne physique ou morale dont l'honneur et la réputation auraient été lésés par une « *allégation incorrecte fait au cours d'un programme télévisé* » sans préjudice de poursuites judiciaires. La directive « Services de médias audiovisuels » reprend ces dispositions dans les mêmes termes¹¹. Indépendamment du droit de réponse et de la répression des abus de la liberté de communication, il revient aux droits nationaux de prévoir des exigences plus poussées en termes d'honnêteté de l'information dans les services de médias audiovisuels.

Tel est le cas en droit français, où le Conseil constitutionnel en avait fait l'un des éléments structurants de l'objectif à valeur constitutionnel de pluralisme dans le secteur audiovisuel dès sa décision n° 86-217 DC¹². Par là même, l'impératif d'honnêteté vise à satisfaire le droit du public à l'information, particulièrement pour ce qui concerne les sujets d'information politique et générale. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel en a limité l'application aux services de médias audiovisuels, la référence à cet impératif étant absente de ses décisions relatives à d'autres moyens de communication. La liberté de communication audiovisuelle est ainsi enserrée dans des limites plus strictes que la liberté de la presse¹³. Du point de vue des

⁹ CEDH, GC, *Jersild c./ Danemark*, 23 septembre 1994, n° 15890/89 (§ 31)

¹⁰ Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

¹¹ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (§ 102 du préambule et art. 28)

¹² Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 « Loi relative à la liberté de communication » (§ 11), *RDP*, mars-avril 1989, p. 399, note L. FAVOREU ; voir également : Décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994 (§ 26), *RFDC*, avril-juin 1994, pp. 347-353, note X. PHILIPPE ; Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 (§ 9), *LP*, n° 175, octobre 2000, pp. 93-104, note E. DERIEUX ; Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 (§ 2), *RFDC*, juillet-septembre 2009, pp. 587-599, note O. LE BOT

¹³ CHEVALLIER J., « Constitution et communication », *D.*, 1991, p. 247 ; DEBBASCH C., « La liberté de la communication audiovisuelle en France », *RIDC*, 1989/2, pp. 307-308

récepteurs, il existe donc bien un droit du public à recevoir une information honnête par les services de médias audiovisuels. La recevabilité de ce droit en justice a néanmoins pu être discutée, notamment lorsqu'il était invoqué par des associations de défense des droits des téléspectateurs¹⁴.

Quoi qu'il en soit, il est revenu au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'en être le garant dès sa création en 1989, tant pour le secteur public que pour le secteur privé.

B. L'honnêteté de l'information, un pilier de la déontologie des programmes

La portée et le contenu de l'impératif d'honnêteté de l'information sont restés obscurs pendant un certain temps.

Initialement, le CSA en avait fait un élément essentiel de la « déontologie des programmes » que doivent respecter les services de médias audiovisuels. Il se fondait pour cela sur l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication¹⁵, qui ne contient pourtant aucune référence à cette déontologie. La définition même donnée par le CSA est lacunaire puisqu'elle inclut en fait des limites classiques à la liberté d'expression (respect de la dignité humaine, de la vie privée, sauvegarde de l'ordre public, lutte contre les discriminations) au sein desquelles s'intercale « l'honnêteté et l'indépendance de l'information »¹⁶. On pouvait aussi y voir une expression du principe de « qualité de l'information », initialement visé par l'article 1^{er} de la loi, puis « déplacé » à l'article 3-1¹⁷, relatif aux missions du CSA. L'impératif aurait donc été créé de façon quasi-autonome par le Conseil. A ce titre, il constitue sans doute l'élément le plus « purement » déontologique de la déontologie des programmes. Là encore, des références à la « qualité de l'information » peuvent être trouvées dans certains textes déontologiques, telle que la Charte d'éthique professionnelle des journalistes adoptée par le SNJ en 2011.

¹⁴ Voir not. : CA Paris, 1^{ère} Ch. A., 5 juillet 1994, et TGI Paris, 1^{ère} Ch., 29 novembre 1995, *D.*, 1996, p. 578, note R. MARTIN ; CE, 4^{ème} Sous-sect., 8 décembre 2004, *Farnel*, n° 263184, *JCP-G*, 2006, doctr. 143, § 10, obs. J. SAINT LAURENT ; voir également : MASSIS T., « Un téléspectateur et une association peuvent-ils agir en justice pour défendre le droit à une information honnête et exacte ? », *D.*, 1995, p. 263 ; HASSLER T. et LAPP V., « Une association de téléspectateurs n'a pas qualité pour agir en justice dans le but de défendre l'intérêt général des téléspectateurs », *D.*, 1999, p. 120

¹⁵ ADER B., « Ethique et déontologie à la télévision – La doctrine du CSA », *Légicom*, n° 1996/1, pp. 25-35

¹⁶ Voir not. les développements donnés sur le site du CSA, à la page « La déontologie des programmes » : <https://www.csa.fr/Protéger/Garantie-des-droits-et-libertes/La-deontologie-des-programmes>

¹⁷ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

La notion de « qualité des programmes » n’est toutefois pas plus éclairante sur le plan juridique¹⁸ ! Au moins sait-on depuis l’origine qu’elle inclut l’impératif d’honnêteté de l’information par référence aux missions des sociétés nationales de programmes visées par l’article 43-11 de la loi. De ce point de vue, l’exigence peut donc être considérée comme le prolongement d’une mission de service public héritée de la période du monopole. Les lois du 27 juin 1964 et du 7 août 1974 y faisaient directement référence parmi les missions de l’ORTF puis des sociétés nationales de programmes qui lui ont succédé¹⁹. Cela nous rappelle que la référence à l’honnêteté et la qualité de l’information a toujours été connotée par une proximité avec l’information « officielle » et la propagande d’Etat. En soi, l’accusation de diffuser des « fausses informations » peut permettre de jeter le discrédit sur des discours critiques de l’action des pouvoirs publics²⁰.

Aussi, si l’exigence pouvait sans nul doute relever d’une mission de service public, on pouvait légitimement se demander dans quelle mesure le CSA serait habilité à la faire respecter vis-à-vis du secteur privé, pour lequel la recherche de « qualité » devrait relever des principes gouvernant la liberté du commerce et de l’industrie. Là encore, c’est tout simplement dans le souci de préserver le droit du public à l’information sur des sujets d’intérêt général que cette exigence a été étendue au secteur privé, comme un des éléments de la « qualité des programmes ». L’objectif est ici d’éviter que le traitement des informations relatives à des sujets d’intérêt général ne tombe dans la dérive de « l’information-spectacle », ce risque étant exacerbé par la concurrence entre les chaînes. La loi du 29 juillet 1982, qui avait officiellement ouvert le secteur à la concurrence, maintenait cette exigence comme l’une des missions de service public dévolues autant au secteur public qu’au secteur privé²¹. Puis, la loi du 30 septembre 1986, en son article 28, disposait, dès sa version initiale, que le respect de l’impératif d’honnêteté de l’information figurait parmi les principes gouvernant la rédaction des conventions passées entre le CSA et les entreprises privées éditrices de services de radio ou de

¹⁸ DERIEUX E., « Les exigences de qualité de l’information en droit des médias », *RLDI*, n° 62, juillet 2010, pp. 79-87

¹⁹ Voir not. l’article 4 de la loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l’Office de radiodiffusion-télévision française, l’article 17 de la loi n° 75-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision, selon lesquels les conseils d’administration de l’établissement public puis des sociétés nationales de programmes veillent à l’objectivité et l’exactitude des informations diffusées

²⁰ PROULX S., « L’accusation de *fake news* : médias sociaux et effets politiques », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *op. cit.*, pp. 64-67

²¹ Voir l’article 5 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

télévision utilisant des ressources hertziennes. De même, l'article 29 précise, depuis 2000, que cet impératif est pris en compte par le Conseil au titre de la délivrance des autorisations d'utilisation des fréquences lorsque les programmes des services en cause comportent des émissions d'information politique ou générale. De façon logique, le CSA a plus tard étendu le respect de cet impératif aux services de médias audiovisuels à la demande²².

La portée de cet impératif a finalement été généralisée par la loi du 14 novembre 2016²³, qui l'a explicitement intégré aux missions du CSA visées par l'article 3-1 de la loi de 1986²⁴. Sur cette base, l'exigence d'honnêteté d'information vaut donc pour tous les services de médias audiovisuels établis en France, quelles que soient leurs modalités de diffusion, avec une prévalence manifeste pour les sujets d'information politique ou générale.

C'est donc à ce titre que le CSA participe de la lutte contre la diffusion de fausses informations dans ces services.

II. La garantie par le CSA du droit du public à recevoir une information honnête dans les services de médias audiovisuels

Il n'est pas évident de définir « l'honnêteté » des informations. Au moins sait-on identifier celles qui ne sont pas « honnêtes ». C'est ainsi que le CSA s'est attaché à prévenir et/ou sanctionner la diffusion d'informations présentant un caractère trompeur ou erroné non manifeste. Ce sont celles qui sont les plus propices à provoquer la manipulation de l'opinion, et qui tiennent à des manquements déontologiques. Conformément à sa fonction d'autorité de régulation, le Conseil a édicté une recommandation relative à l'honnêteté de l'information, dont la portée est confortée par les conventions passées avec les sociétés éditrices (A). Au-delà, le pouvoir de sanction du CSA lui a permis de relever à plusieurs reprises la diffusion de fausses informations par des services de télévision ou de radio (B).

²² Délibération du 20 décembre 2011 relative à la protection du jeune public, à la déontologie et à l'accessibilité des programmes sur les services de médias audiovisuels à la demande

²³ Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

²⁴ DE BELLESCIZE D., « La loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite loi Bloche : progrès et déceptions », *Constitutions*, 2016, p. 662 ; WEIGEL G., « Les dispositions audiovisuelles de la loi « Indépendance des médias » étaient-elles nécessaires ? », *LP*, n° 346, février 2017, pp. 75-80 ; CALANDRI L., « La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias : une irrésistible ascension du CSA ? », *JCP-A*, 29 mai 2017, pp. 13-14

A. La recommandation du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent

S'agissant des recommandations, la plus importante est celle du 18 avril 2018, qui est précisément relative à « l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent ».

Bien qu'intervenue tardivement, cette recommandation emporte une véritable codification des principes déontologiques que le CSA a dégagés depuis 1989. La doctrine de l'autorité s'est en effet construite au gré des mises en demeure et sanctions qu'il a pu infliger à des éditeurs de services. D'autres recommandations plus anciennes reprenaient déjà certains de ces principes, mais sur des sujets plus précis, tels que le traitement des conflits internationaux ou actes terroristes²⁵ ou des opérations électorales²⁶. Plusieurs de ces principes présentent une proximité immédiate avec ceux qui relèvent de la déontologie des journalistes, tels qu'ils figurent dans la Charte de Munich. Ainsi, la recommandation du 18 avril 2018 comporte des règles générales, relatives à la présentation des programmes et des informations, et des règles spécifiques, portant sur certains types d'informations.

Au niveau des règles générales, il est rappelé que l'éditeur doit maintenir une distinction entre les programmes dits « d'information » et ceux de divertissement, les premiers devant en principe être confiés à des journalistes professionnels s'il s'agit d'information politique et générale (art. 1^{er}). Par ailleurs, la présentation des informations mêmes doit être effectuée avec rigueur : la source et l'origine doivent être mentionnées ; l'usage du conditionnel s'impose si l'information est incertaine ; l'expression de différents points de vue doit être privilégiée pour celles qui prête à controverses (art. 1^{er}). Enfin, les conditions de traitement et de présentation des informations doivent garantir l'indépendance de celles-ci, notamment vis-à-vis des intérêts économiques des actionnaires et annonceurs. Les règles spécifiques portent sur la présentation des images et des sons illustrant les informations (art. 2). Une parfaite adéquation doit être respectée entre ces contenus, toute décontextualisation étant proscrite. L'origine des images et/ou des sons doit également être mentionnée, notamment lorsqu'il s'agit d'archives. De

²⁵ Recommandation n° 2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle

²⁶ Voir not. : Délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale ; Recommandation du 24 mars 2009 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen du 7 juin 2009

même, le recours à des montages sonores ou visuels doit être mentionné comme tel à l'attention des téléspectateurs ou auditeurs. Enfin, la portée de certains enregistrements, tels que les micros-trottoirs, ne doit pas être exagérée. D'autres règles spécifiques portent sur les émissions relatives à des procédures judiciaires (art. 3). Outre le respect des droits de la personnalité (vie privée, présomption d'innocence,...), la recommandation interdit tout commentaire de nature à jeter le discrédit sur les juridictions. La présentation des opinions des différentes parties en cause doit également être privilégiée.

Les conventions passées par le CSA avec les éditeurs de services de télévision et de radio privés²⁷ ainsi que les cahiers des charges des sociétés nationales de programmes²⁸ reprennent pour l'essentiel le contenu de cette recommandation, bien qu'ils lui soient pour la plupart antérieurs. Comme nous l'avons relevé, la doctrine de l'autorité en la matière s'est élaborée au fil du temps, avant d'être « codifiée » par la recommandation de 2018. Aussi, les conventions les plus récentes y font directement référence.

Enfin, si certains des principes relatifs à l'honnêteté peuvent être fondés sur des dispositions légales, tenant par exemple au respect des droits d'autrui²⁹, d'autres tiennent purement à l'absence de qualité dans le traitement de l'information. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé que les conventions passées avec le CSA « ne font pas obstacle à la définition par l'éditeur du service conventionné d'une ligne éditoriale », mais qu'elles « lui imposent cependant de n'aborder les questions prêtant à controverse qu'en veillant à une distinction entre la présentation des faits et leur commentaire et à l'expression de points de vue différents »³⁰.

²⁷ Voir l'article 2-3-8 des conventions passées avec les éditeurs de services de télévision hertziens, l'article 2-3-7 des conventions passées avec les éditeurs de services de télévision non hertziens, et les articles 2-2 et 2-5 des conventions passées avec les éditeurs de services de radio

²⁸ Art. 35 du décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions ; art. 4 du décret du 13 novembre 1987 portant approbation des cahiers des missions et des charges de la société Radio France et de l'Institut national de l'audiovisuel ; art. 20 du décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France

²⁹ CE, 5^{ème} et 6^{ème} Ch. réunies, 13 mai 2019, n° 421779, *Gaz. Pal.*, 22 octobre 2019, p. 28, obs. P. PIOT

³⁰ CE, 5^{ème} et 6^{ème} Ch. réunies, 22 novembre 2019, n° 422790 ; DERIEUX E., « Pouvoir de sanction du CSA : le cas de *RT France* », *La Rem.*, n° 53, hiver 2019-2020

B. La sanction par le CSA du droit du public à recevoir une information honnête dans les services de médias audiovisuels

C'est sur la base de ces principes déontologiques que le CSA a pu exercer à de nombreuses reprises son pouvoir de sanction à l'égard de la diffusion de fausses informations, et ce dès ses premières années de fonctionnement³¹.

Majoritairement, les manquements relevés concernent un manque d'exactitude de l'information, notamment par des erreurs de traduction³², une omission de la source³³, l'attribution de fausses qualités³⁴, une présentation erronée³⁵, ou l'absence d'éléments étayant la véracité d'une allégation de fait³⁶. D'autres portent sur la manipulation des images par décontextualisation ou inadéquation³⁷, ou encore par le recours à un montage sonore et/ou visuel³⁸. Le CSA a également eu l'occasion de relever le manque de mesure ou d'impartialité dans la présentation des informations, notamment en matière politique ou judiciaire³⁹, tout

³¹ Voir les ex. cités par ADER B., *op. cit.*, pp. 28-31

³² Décisions du 10 novembre 2009 (M6 mise en demeure) et du 12 mars 2010 (sanction contre Canal +), du 7 décembre 2010 (BFM-TV mise en demeure), du 27 juin 2018 (Russia Today France mise en demeure)

³³ Décision du 24 juillet 2013 (intervention auprès de M6)

³⁴ Décisions du 10 novembre 2009 (intervention auprès de de M6), du 18 mai 2010 (intervention auprès de France 2), du 10 juin 2010 (intervention auprès de France 2), du 20 juillet 2010 (intervention auprès de M6), du 11 octobre 2010 (intervention auprès de M6), du 25 mai 2011 (M6 mise en garde), du 21 juin 2011 (M6 mise en garde), du 6 juillet 2011 (TF1 mise en demeure), du 19 juillet 2011 (TF1 mise en demeure), du 18 septembre 2012 (France 5 mise en garde), du 7 octobre 2014 (RMC mise en demeure) du 3 novembre 2016 (C-News mise en demeure)

³⁵ Décisions du 27 janvier 1999 (TF1 mise en demeure), du 9 février 1999 (France 3 mise en demeure), du 22 avril 2003 (Med FM mise en demeure), du 12 février 2004 (France Télévisions mise en demeure), du 4 septembre 2008 (TF1 mise en demeure), du 7 avril 2009 (lettre à France 2), du 3 novembre 2009 (Direct 8 mise en demeure), décision du 19 juin 2013 (intervention auprès de NRJ12), du 2 mars 2010 (France 2 mise en demeure), du 18 septembre 2012 (France 5 mise en garde), du 13 avril 2016 et du 2 décembre 2015 (intervention auprès de France 2), du 25 mai 2016 (intervention auprès de France Télévisions), du 24 avril 2019 (BFM-TV mise en demeure), du 2 octobre et du 13 novembre 2019 (LCI mise en garde)

³⁶ Décision du 22 avril 2003 (Radio Méditerranée mise en demeure), du 10 février 2004 (France 2 mise en demeure), du 6 mai 2008 (Europe 1 mise en demeure) du 3 novembre 2009 (intervention auprès de France 3), du 24 novembre 2009 (France Télévisions mise en demeure), du 21 avril 2010 (intervention auprès de Canal +), du 24 avril 2012 (BFM-TV mise en demeure)

³⁷ Décisions du 12 janvier 2009 (France 2 mise en demeure), du 12 février 2009 (Canal + et i-Télé mises en demeure), du 24 février 2009 (Canal + et i-Télé mises en demeure), du 8 septembre 2009 (TF1 et France 2 mises en demeure), du 2 mars 2010 (sanction à l'encontre de TF1), du 10 juillet 2012 (intervention auprès de France 2), du 24 juillet 2013 (TF1 mise en demeure), du 18 décembre 2013 (intervention auprès de Canal +), du 16 novembre 2016 (intervention auprès de France Télévisions)

³⁸ Décisions du 27 novembre 2013 (TF1 mise en demeure), du 24 juillet 2019 (France Télévisions mise en demeure)

³⁹ Décisions du 23 avril 2002 (courrier à France 2), du 21 septembre 2004 (TF1 mise en demeure), du 18 mars 2008 (France 3 mise en demeure), du 6 janvier 2009 (Radio France mise en demeure), du 12 mai 2009 (France 3 mise en demeure), du 28 juin 2011 (RMC mise en demeure), du 19 juillet 2011 (Vitamine radio mise en demeure),

comme la diffusion de propos en contradiction avec les valeurs d'intégration de la République française⁴⁰. La plupart des cas qui sont ici cités ont donné lieu à de simples mises en demeure, qui font aussi office de rappel à l'ordre de l'éditeur au regard de ses obligations légales et déontologiques⁴¹. Parmi les faits reprochés, on peut notamment signaler : la diffusion d'images reconstituées ou d'images d'archives, mais non présentées comme telles ; la diffusion de séquences, antérieures ou postérieures, n'ayant aucun lien avec l'actualité ; le manque de distance d'un présentateur vis-à-vis d'informations manifestement fausses ; l'annonce erronée du décès d'une personnalité médiatique ou politique ; l'erreur sur la qualité d'une personne interviewée ; le fait de présenter une séquence enregistrée en différée comme étant prise en direct ; le fait de présenter une séquence comme étant diffusée en duplex depuis un autre Etat alors que les journalistes officient depuis les studios de la chaîne ; le traitement complaisant de procédures judiciaires ; les insinuations relatives à la culpabilité d'une personne.

En revanche, le Conseil a pu aller plus haut dans l'échelle des sanctions lorsque les manquements atteignaient un certain degré de gravité. C'est ainsi qu'il a pu ordonner la lecture ou la diffusion d'un communiqué pour les manquements suivants : tenue de propos diffamatoires tenus à l'antenne d'une radio et visant l'un des membres du CSA⁴² ; diffusion du montage satirique d'un journal télévisé allemand, réalisé par un internaute, et présenté comme une séquence authentique⁴³ ; diffusion d'un documentaire faisant l'éloge de la politique économique d'un Etat africain, sans que la séquence soit précédée ou suivie d'un quelconque générique, les images provenant par ailleurs de films institutionnels dudit Etat⁴⁴ ; diffusion à plusieurs reprises d'images sans rapport avec l'information commentée, et pouvant donner une mauvaise impression sur la réalité de celle-ci⁴⁵. De façon encore plus remarquable, le CSA a également infligé une sanction pécuniaire d'un montant de 100.000 € à l'encontre de France Télévisions ; le manquement était relatif à un reportage relatif à la récidive des délinquants

du 11 octobre 2011 (RMC mise en demeure), du 18 septembre 2013 (intervention auprès de NRJ12), du 26 novembre 2014 (intervention auprès de France Télévisions), du 11 avril 2018 (France Télévisions mise en demeure), du 5 juin 2019 (NRJ12 mise en demeure)

⁴⁰ Décision du 14 février 2012 (KMT mise en garde)

⁴¹ CHARLINE N. et FAURE Y., « Audiovisuel : surveiller et punir ? », *AJDA*, 10 décembre 2018, pp. 2383-2390

⁴² Décision du 3 juillet 2007 (sanction à l'égard de Radio Méditerranée)

⁴³ Décision du 2 mars 2010 (Canal +)

⁴⁴ Décision du 24 octobre 2018 (Canal +)

⁴⁵ Décision du 2 mars 2010 (TF1)

sexuels, un mineur victime d'une agression ayant été à tort présenté comme mort⁴⁶. Le caractère judiciaire du sujet et la présence d'un mineur expliquent naturellement la sévérité de cette sanction.

Enfin, le Conseil a pu aller jusqu'à la résiliation de la convention le liant à un éditeur de service de télévision dans un cas particulièrement grave. Il s'agit bien sûr de l'affaire *Al Manar*, du nom de la chaîne libanaise qui fut un temps diffusée en France par voie satellitaire, et dont les programmes contenaient des émissions à connotation anti-israélienne et antisémite⁴⁷. Outre la présence de propos incitant à la haine et à la discrimination, le CSA n'a pas manqué de rappeler, dans ses décisions⁴⁸, que l'éditeur était tenu au respect de l'impératif d'honnêteté de l'information, s'agissant particulièrement de sujets susceptibles d'alimenter des tensions ou antagonismes entre communautés. La chaîne avait d'ailleurs diffusé un programme inspiré du *Protocole des sages de Sion*, ouvrage complotiste et antisémite notoire du début du vingtième siècle, et qui continue d'alimenter la propagande de mouvements d'extrême-droite et anti-israéliens contemporains. Cet exemple nous rappelle que nombre de fausses informations sont associées à ce type de mouvements, les réseaux sociaux leur ayant donné une nouvelle visibilité. S'agissant d'*Al Manar*, la diffusion en France a finalement pu être interrompue suite à une ordonnance rendue par le Conseil d'Etat à l'égard des opérateurs satellitaires⁴⁹.

Ce panorama démontre à quel point le phénomène dit de la « manipulation de l'information » est bien connu dans le secteur audiovisuel, le CSA s'étant fait le défenseur du principe d'honnêteté d'une manière relativement souple.

On rappellera en effet que la déontologie des programmes forgée par l'autorité n'est pas censée doubler ni remplacer celle des journalistes professionnels, même si elles se recoupent à bien des égards. La loi du 14 novembre 2016 a sur ce point renforcé la corégulation du secteur audiovisuel en prévoyant la signature de chartes déontologiques ainsi que la création de comités

⁴⁶ Décision du 7 décembre 2010

⁴⁷ ACHILLEAS P., « La diffusion par satellite de programmes illégaux - L'affaire *Al Manar* », *CCE*, février 2005, pp. 39-42

⁴⁸ Décisions du 30 novembre 2004 (mise en demeure) et du 17 décembre 2004 (résiliation), sanction confirmée par le Conseil d'Etat : CE, 6 janvier 2006, n° 279596, *AJDA*, 2006, p. 64

⁴⁹ CE, réf., 13 décembre 2004, n° 274757, *LP*, n° 220, avril 2005, pp. 49-56, note K. FAVRO

« relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes » dans les entreprises de presse ou de communication audiovisuelle. Ceux-ci pourront se faire le relais de manquements auprès du CSA, ou bien être consultés par les organes dirigeants des entreprises ou encore par toute personne intéressée, notamment lorsqu'est soupçonné un manquement à l'honnêteté de l'information. L'intérêt de ces innovations a pu être discutée⁵⁰, et elles ont été accueillies avec une certaine réticence par la profession⁵¹. Pour autant, la création de ces comités indépendants peut participer d'une approche plurielle de l'impératif d'honnêteté et de la lutte contre la manipulation de l'information au sein de laquelle l'autorité pourra jouer un rôle d'encadrement⁵².

In fine, l'extension des pouvoirs du CSA aux opérateurs de plateformes se justifiait donc au moins par l'expérience de l'autorité en la matière.

⁵⁰ DE BELLESCIZE D., *ibid.*

⁵¹ LENOIR N., « Liberté de la presse et déontologie des journalistes - retour d'expérience du comité d'éthique de Radio-France », *Constitutions*, juillet-septembre 2018, pp. 417-420

⁵² Voir not. les préconisations du CSA pour les comités relevant des sociétés nationales de programmes : Avis n° 2017-05 du 22 février 2017 sur le projet de décret portant modification des cahiers des charges des sociétés nationales de programme France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France