



L'IMPARTIALITÉ DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

À la recherche de nouveaux outils de
régulation

Rapport remis le 29 mai 2026 à

M. Martin Ajdari,
Président de l'Autorité de régulation de la communication
audiovisuelle et numérique

Par
M. Bruno Lasserre,
Ancien vice-président du Conseil d'État,
Ancien président de l'Autorité de la Concurrence

assisté par M. Thomas Odinet,
Maître des requêtes au Conseil d'État

Avant-propos.....	3
Introduction	4
1. L'impartialité : une notion à la jonction d'autres principes qu'elle tend à renforcer	6
1.1. Une qualité attendue des juges, des agents publics et des journalistes.....	6
1.1.1. L'impartialité des juges et la théorie des apparences	6
1.1.2. Impartialité des agents publics et des élus locaux	9
1.1.3. Une exigence, parmi d'autres, de la profession journalistique	11
1.2. L'impartialité : une notion présente dans l'audiovisuel mais entrelacée avec d'autres principes	14
1.2.1. L'impartialité dans le droit positif et son lien avec l'indépendance	14
1.2.2. L'honnêteté de l'information : une garantie de son impartialité ?	19
1.2.3. Le pluralisme des courants de pensée et d'opinion : une autre façon d'assurer l'impartialité ?	22
1.2.4. La mise en œuvre du principe de neutralité en matière audiovisuelle.....	24
1.3. Un idéal complexe mais cardinal	29
1.3.1. Définition et champ de l'impartialité dans le secteur public audiovisuel	29
1.3.2. Une appréciation à moduler selon les contenus et les fonctions exercées	31
1.3.3. Passer de la perception subjective des biais à la mise en place de garde-fous collectifs et objectifs	32
1.3.4. Un degré d'exigence accru par rapport aux principes existants applicables à l'information.....	34
1.3.5. Un idéal qui assoit l'ambition et la singularité de l'audiovisuel public	36
2. Une déconnexion entre les mécanismes internes existants et le contrôle externe exercé par le régulateur	40
2.1. Des règles et organes internes multiples mais peu articulés	40
2.1.1. Des corpus déontologiques éparpillés et hétéroclites	41
2.1.2. Les médiateurs : des interlocuteurs en prise directe avec la perception du public.....	47
2.1.3. Les comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPI) : des organes peu visibles et insuffisamment exploités.....	49
2.1.4. Des modalités de réclamation auprès des sociétés qui ne permettent pas clairement la formulation de plaintes	51
2.1.5. Autres mécanismes contribuant à l'impartialité au sein des sociétés	52
2.2. Un contrôle de l'Arcom marqué par une absence de visibilité sur les processus internes des sociétés	55
2.3. Un exemple de référence : l'impartialité à la BBC.....	59
3. L'impartialité, boussole d'un service public exemplaire.....	68
3.1. Expliciter l'exigence d'impartialité dans le cahier des charges des sociétés	69

3.2. Mesurer et publier chaque année la perception par le public du caractère impartial des antennes	71
3.3. Mettre en place au sein de chaque société nationale de programme des cordes de rappel pour prévenir et traiter les risques d'atteinte à l'impartialité	71
3.3.1. Responsabiliser les sociétés vis-à-vis du public : élaborer une charte éditoriale et mettre en place un mécanisme interne formalisé de traitement des plaintes	72
3.3.2. Singulariser la mission du CHIPIP au sein de l'audiovisuel public et renforcer ses moyens pour en faire un organe incontournable sur les questions structurelles	73
3.3.3. Clarifier et renforcer les articulations entre les organes existants	76
3.4. Positionner l'Arcom en régulateur de la conformité des sociétés de l'audiovisuel public plutôt qu'en surveillant des incidents d'antenne	77
3.5. Incarner l'exemplarité par des exigences renforcées en matière d'information	80
3.5.1. Assurer la plus grande transparence possible sur les sources, les procédés éditoriaux et les intervenants	80
3.5.2. Le service public, lieu du débat public : à la recherche d'un pluralisme interne exemplaire.....	81
3.6. L'humour : éviter qu'une partie du public ne puisse se sentir exclue	84
3.7. Clarifier le régime applicable à l'expression des salariés du service public de l'audiovisuel	86
Annexe 1 : lettre de mission	88
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées	90
Annexe 3 : liste des principales recommandations	93

Avant-propos

L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) a lancé en novembre 2025 des travaux tendant à approfondir la notion d'impartialité applicable à l'audiovisuel public. À la suite des États généraux de l'information, l'Autorité partait du constat que ce principe était présent dans la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication sans y être explicité et qu'il ne figurait pas non plus dans les cahiers des charges et contrats d'objectifs et de moyens des sociétés nationales de programme auxquelles il est applicable – France Télévisions, Radio France et France Médias Monde qui forment ensemble l'audiovisuel public.

Le présent rapport, réalisé à la demande du régulateur, poursuit un double objectif. D'abord clarifier les obligations découlant du principe d'impartialité, en particulier en les articulant aux notions déjà existantes d'indépendance, d'honnêteté et de pluralisme de l'information applicables à l'ensemble des chaînes publiques comme privées, et en précisant la portée du principe de neutralité du service public. La principale conclusion sur ce point est que l'impartialité en matière audiovisuelle, plus qu'un principe autonome, est une exigence qui tend essentiellement à renforcer pour le service public les obligations existantes pour l'ensemble du secteur. Si elle implique une forme d'exemplarité, elle doit être conçue non comme un état stable que les médias publics atteindraient ou manqueraient, mais un projet permanent ; une orientation, et non une destination.

Ensuite, il s'agit de dresser un état des lieux des dispositifs existants au sein des chaînes et antennes publiques au service de cet idéal et de formuler des recommandations pour les renforcer. Les orientations proposées partagent toutes l'objectif de responsabiliser davantage les chaînes dans le respect des obligations auxquelles elles sont tenues et de rendre visibles pour le public les mécanismes qu'elles mettent en œuvre pour ce faire.

La mission a procédé à 33 auditions d'acteurs institutionnels, de chercheurs et de personnalités ayant exercé des fonctions dans le secteur audiovisuel. Ces échanges ont permis de mettre en lumière un paradoxe : d'une part, l'absence complète à ce jour de travaux ou de réflexion dans le débat public sur ce principe ; d'autre part, l'unanimité dont il fait l'objet : aucune personne rencontrée n'a contesté sa nécessité. Chacun comprend de manière assez intuitive ce que recouvre cette exigence : l'absence de parti pris de la part des médias publics.

Pour compléter ce travail, une étude a en parallèle été initiée par l'Arcom afin de mieux cerner la façon dont les Français envisagent cette exigence. Elle comporte un volet qualitatif via la réalisation de groupes de discussions avec un panel représentatif de personnes (ou « *focus groups* ») qui permettent d'affiner la perception de l'impartialité et de la situer par rapport aux notions connexes. Elle comporte également un volet quantitatif qui permet de disposer d'un état des lieux de la perception des Français sur le sujet.

Introduction

Un espace informationnel en tension

L'espace médiatique est confronté depuis plusieurs années à des évolutions profondes. Celles-ci sont le reflet de transformations de la société qui connaît non seulement une archipelisation et des difficultés de cohésion sociale, mais aussi une polarisation des opinions se manifestant par une forme de radicalisation du débat public et politique.

Alors que les vecteurs pour s'informer n'ont jamais été aussi nombreux, présenter des informations fiables au public est devenu une mission à la fois plus indispensable et plus difficile. Les médias traditionnels sont concurrencés par des plateformes et des réseaux sociaux où la hiérarchie de l'information repose sur la capacité d'un message à être relayé, sans souci particulier de véracité. Dans cet univers, les contenus simplificateurs ou sensationnels circulent mieux que les informations vérifiées ou les analyses nuancées. Les citoyens accèdent directement à des sources d'information qui leur sont proposées par des algorithmes prenant en compte leurs préférences, sans bénéficier du travail de vérification et d'intermédiation du journaliste. Ces tendances participent à la structuration de la société en camps opposés de plus en plus éloignés les uns des autres. Le seul fait qu'une opinion antagoniste soit exprimée est jugé en soi insupportable.

Les médias audiovisuels sont particulièrement concernés par ces tendances en raison de la place centrale qu'ils continuent d'occuper dans le paysage informationnel. Ils demeurent le premier mode d'accès à l'information des Français : 63 % des Français s'informent par la télévision quotidiennement et 45 % par la radio¹. Si les plus jeunes préfèrent nettement les réseaux sociaux, les plateformes vidéo ou les outils IA, les médias traditionnels, et plus particulièrement la télévision, conservent une influence majeure avec leur capacité à toucher de manière simultanée un très grand nombre de personnes.

La polarisation à l'œuvre dans le débat public trouve un écho particulier dans l'audiovisuel en raison du cadre normatif exigeant qui le caractérise. Comme dans la plupart des pays, le secteur audiovisuel obéit à un régime juridique permettant de concilier la liberté de communication avec le principe de pluralisme des courants d'expression et d'opinion. Cet équilibre, justifié à l'origine par la rareté de la ressource hertzienne, mais aussi par l'importance des effets des contenus télévisuels sur le public, est assuré en France par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dite loi Léotard. Les obligations qui en découlent pour l'ensemble des éditeurs audiovisuels sont importantes et ont été renforcées depuis 1986, tant par la loi que par la jurisprudence.

Ce cadre est de plus en plus mis à l'épreuve comme en atteste l'augmentation du nombre d'interventions et de sanctions de l'Arcom depuis plusieurs années. Assurer son respect apparaît comme une mission de plus en plus délicate : l'intervention du régulateur est à la fois plus demandée – augmentation du nombre de saisines –, plus critiquée – comme une atteinte excessive à la liberté de communication – et plus complexe à mettre en œuvre à mesure que les obligations se sont précisées.

L'audiovisuel public : un média ni engagé dans le débat public, ni indifférent aux attentes du public

L'audiovisuel public subit tout particulièrement les tensions de l'espace médiatique. D'abord en raison de son importance dans le secteur, historique et actuelle, qui en fait un acteur de tout premier plan en termes de financements, d'audience et de volumes de contenus diffusés.

¹ Arcom, *Les Français et l'information*, janvier 2026

Il est régulièrement leader dans les domaines de l'information ou de la culture. Le réseau territorial ICI – réunissant France Bleu et France 3 Régions – lui confère un degré de proximité inégalé. Cette place fait sa force mais l'expose également plus que les autres médias aux risques d'erreurs, de désinformation ou d'instrumentalisation.

Ensuite, le caractère public de ce secteur contribue à accroître sur lui la pression existante sur l'ensemble des médias. Le financement public qu'il reçoit justifie des attentes particulières des citoyens à son égard. Il n'est pas que le média du plus grand nombre, il est un bien commun et doit s'adresser à tous.

Ces tensions à l'endroit de l'audiovisuel public ont connu un mouvement d'accélération sans précédent à l'automne 2025 dans le contexte de l'affaire « Legrand Cohen » et de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public. Les antennes sont en particulier accusées de politisation.

Les critiques et contestations qui ont accompagné ce mouvement sont marquées par une polarisation du débat sur l'audiovisuel public lui-même. Certains estiment qu'il devrait se cantonner à des programmes d'informations exclusivement factuels et sans saveurs, ne manifestant aucune ligne éditoriale ; ce qui le condamnerait au déclin. D'autres qu'il devrait réagir aux critiques dont il fait l'objet en contre-attaquant et en prenant partie dans le débat public ; ce qui le délégitimerait.

Entre ces deux écueils, le service public doit trouver la voie étroite entre l'affirmation d'une ligne éditoriale attractive et innovante et l'obligation qui lui est faite de refléter de manière stricte la pluralité des points de vue. Ni l'exigence d'impartialité, ni le principe de neutralité du service public ne sauraient avoir pour conséquence une absence de liberté éditoriale pour un média de service public. Cette liberté ne lui permet néanmoins pas de prendre parti lui-même dans le débat public.

Répondre aux critiques en manifestant une singularité

L'impartialité a ceci de particulier qu'elle est spécifique à l'audiovisuel public. Lui donner un contenu tout à fait distinct des règles applicables à l'ensemble du secteur n'est pas aisé en raison de la densité d'autres principes existants comme l'indépendance, l'honnêteté et le pluralisme de l'information. Mais par son existence même, elle indique que le législateur attend du service public quelque chose de plus que des antennes privées.

Parce qu'il est contesté, l'audiovisuel public doit trouver les moyens de se différencier. L'exigence d'impartialité fait partie des leviers permettant d'exprimer cette spécificité. La singularisation par la norme n'est pas facile car le paysage audiovisuel est déjà fortement régulé dans son ensemble. Aussi doit-il d'abord se singulariser par son exemplarité. Celle-ci implique que le service public soit particulièrement transparent dans ses processus éditoriaux et renforce son souci de pédagogie à l'attention des citoyens. Il doit être également exemplaire en matière de pluralisme. Parce qu'il est neutre, non pas dans ses contenus, mais dans le service qu'il rend, il doit une égale considération à tous les auditeurs et téléspectateurs quelles que soient leurs croyances et leurs opinions. A ce titre, il doit veiller à ne pas correspondre à une seule conception du monde et à exprimer tous les courants de pensée. Il doit également veiller à être un lieu qui permette le débat, et non pas un acteur du débat ayant lui-même ses opinions à défendre. Ainsi assumera-t-il sa vocation historique, et de nos jours de plus en plus impérieuse, d'animateur de la conversation collective, de médiateur des opinions adverses et de créateur de moments communs.

Le principe d'impartialité tend également à exprimer la singularité du service public dans son organisation. Il se situe au croisement d'un travail individuel et de la perception que le public

a de l'image d'ensemble de l'antenne. La première dimension invite chacun des collaborateurs à se détacher de ses appartenances, de ses opinions ou de ses préjugés dans l'exercice de ses missions. Si elle est au cœur de l'éthique professionnelle des journalistes, elle ne peut néanmoins pas être contrôlée par le régulateur qui ne connaît pas des situations individuelles. La dimension collective en revanche implique la mise en place de cordes de rappel internes qui puissent être perçues par le public comme des garanties d'impartialité. À cet égard, la mise en place d'un mécanisme de traitement et de règlement des plaintes par les sociétés elles-mêmes pourrait être une façon d'inclure davantage le public comme partie prenante du fonctionnement des chaînes. Pour garantir la confiance du public, l'Arcom devra veiller à la conformité de ce dispositif, maintenir ouvertes ses propres voies de recours et définir de manière proactive son agenda de contrôle.

*

* *

1. L'impartialité : une notion à la jonction d'autres principes qu'elle tend à renforcer

1.1. Une qualité attendue des juges, des agents publics et des journalistes

1.1.1. L'impartialité des juges et la théorie des apparences

Pour un juge, l'impartialité ne constitue pas une garantie procédurale accessoire : il s'agit d'une « *exigence consubstantielle à la fonction juridictionnelle dont le propre est de départager des adversaires en toute justice et équité* »². Ni le droit positif³, ni la jurisprudence⁴, ni la doctrine⁵ n'en ont toutefois proposé une définition plus étayée que l'absence de parti pris, de préjugé, de préférence ou d'idée préconçue.

L'origine de cette exigence est aussi ancienne que l'acte de juger. Aristote observait que « *dans la personne du juge, on cherche un tiers impartial* »⁶. La figure du tiers, extérieur au conflit, fonde la possibilité même de trancher. Le juge n'est pas un protagoniste ; il est celui qui, placé à distance des intérêts en présence, rend possible la résolution pacifique d'un litige. La réflexion moderne sur le jugement a approfondi cette exigence. Hannah Arendt relève qu'« *on accède à l'impartialité en prenant en compte le point de vue des autres ; l'impartialité ne résulte pas d'une position supérieure qui, parce qu'elle se situe hors de la mêlée, trancherait la querelle* »⁷. L'impartialité ne consiste pas à s'extraire des réalités humaines et du monde social, mais à adopter une posture élargie, capable d'intégrer la pluralité des points de vue.

² G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 2020, v° « Impartialité ».

³ Les textes ne prévoient souvent aucune définition, comme par exemple l'exigence d'un « *exercice impartial des fonctions* » dans l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (articles 6, 7-1, 10, 43).

⁴ Voir par exemple CE, 4/1 CHR, 7 mars 2025, *Société Argos Vétérinaire*, n°496895, C : nécessité de participer à un jugement « *sans parti pris ni préférence à l'égard de l'une des parties.* »

⁵ G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit.

⁶ Aristote, *Éthique à Nicomaque*, trad. Voilquin, p. 131. Cette traduction est toutefois anachronique, le terme grec employé signifiant plus précisément « situé au milieu ».

⁷ H. Arendt, *Juger. Sur la philosophie politique de Kant*, Paris, Seuil, 1991, p. 70.

Cette exigence philosophique a été traduite dans les systèmes juridictionnels. Incarnée par l'allégorie d'une justice aux yeux bandés, elle n'a cessé de monter en puissance dès lors qu'il ne sert à rien d'avoir accès à un juge si la cause est déjà entendue⁸. Pour garantir leur impartialité, les juges bénéficient d'abord d'un statut particulier : l'indépendance. Les deux notions sont tellement liées qu'il est parfois difficile de les dissocier, y compris dans les textes déontologiques actuels. Des auteurs s'efforcent de les distinguer : « *il faut considérer que l'indépendance est un statut, qui vise à soustraire ceux qui en bénéficient à toute subordination sur le plan juridique. À l'inverse, l'impartialité est une disposition d'esprit qui n'est pas liée à un quelconque statut* »⁹.

Impartialité subjective et objective

Son importance a été tout particulièrement consacrée à l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. L'impartialité est définie par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) par l'absence de préjugé ou de parti pris¹⁰. La Cour examine souvent ensemble les notions d'indépendance et d'impartialité, soulignant leur lien étroit¹¹. Par ce terme « indépendant », la Cour entend indépendant des autres pouvoirs (l'exécutif et le législatif) et des parties.

La Cour établit depuis 1982 une distinction entre une démarche subjective, c'est-à-dire chercher à déterminer la conviction ou l'intérêt personnel de tel ou tel juge dans une affaire donnée et une démarche objective, c'est-à-dire déterminer si le juge offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime¹².

Dans le cadre de la démarche subjective, la Cour a toujours considéré que l'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à preuve du contraire¹³. La seule éventualité qu'un juge ait adopté des décisions procédurales défavorables à la défense n'est pas un signe de manque d'impartialité¹⁴. La Cour reconnaît la difficulté d'établir l'existence d'une violation de l'article 6 pour partialité subjective et elle a donc recours dans la grande majorité des cas à la démarche objective¹⁵.

Cette dernière, lorsqu'une juridiction collégiale est en cause, conduit à se demander si, indépendamment de l'attitude personnelle de l'un de ses membres, certains faits vérifiables autorisent à mettre en cause l'impartialité de celle-ci. **L'appréciation objective porte essentiellement sur les liens, notamment hiérarchiques, entre le juge et d'autres acteurs de la procédure qui justifient objectivement des doutes quant à l'impartialité du tribunal.** Il faut en conséquence décider dans chaque cas d'espèce si la nature et le degré du lien en question sont tels qu'ils dénotent un manque d'impartialité de la part du tribunal¹⁶.

En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il ne s'agit en rien avec cette « théorie » de se contenter d'une « *impartialité au rabais* » où le justiciable devrait se

⁸ M.-A. Frison-Roche, « Le droit à un tribunal impartial », in R. Cabrillac, M.-A. Frison-Roche, T. Revet (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 18e éd., Dalloz, 2012, p. 557-570.

⁹ L. de Fourmoux, *Le principe d'impartialité de l'Administration*, Thèse de droit public soutenue publiquement en 2017.

¹⁰ CEDH, 15 déc. 2005, *Kyprianou c. Chypre* [GC], n° 73797/01, § 118 ; CEDH, 15 oct. 2009, *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 93

¹¹ CEDH, 1982, aff. *Piersack c/ Belgique*, n° 8692/79 ; CEDH, 2003-V, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], nos 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 192 ; *Sacilor-Lormines c. France*, § 62 ; *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, § 107

¹² CEDH, *Kyprianou c. Chypre* [GC], 2005, § 118 ; CEDH, 23 avr. 2015, *Morice c. France* [GC], n° 29369/10, § 75.

¹³ CEDH, 24 mai 1989, *Hauschildt c. Danemark*, n° 10486/83, § 47.

¹⁴ CEDH, 14 janv. 2020, *Khodorkovskiy et Lebedev c. Russie (n° 2)*, n° 51111/07, § 430

¹⁵ CEDH, *Kyprianou c. Chypre* [GC], 2005, § 119 ; *Morice c. France* [GC], 2015, § 75

¹⁶ CEDH, 1996, *Pullar c. Royaume-Uni*, n° 22399/93, § 38

contenter d'une impartialité de façade¹⁷. L'apparence est ici à prendre au sens anglais du terme : l'impartialité doit être vue de tous, constatable par chacun ; elle doit « se donner à voir ». La notion est proche de celle de transparence ou de confiance.

Pour la CEDH, il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, y compris aux prévenus. Doit donc se récuser tout juge dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité¹⁸. En particulier, chaque juge a la responsabilité de déceler tout obstacle à sa participation puis, soit de se déporter, soit, lorsqu'on peut soutenir qu'il devrait être récusé, de le signaler aux parties de manière à leur permettre de s'opposer à sa participation¹⁹.

Les situations de manque d'impartialité sont soit de nature fonctionnelle – concernant par exemple l'exercice de différentes fonctions dans le processus juridictionnel par la même personne ou par des liens qu'elle a avec d'autres personnes exerçant des fonctions dans ce processus – **soit de nature personnelle**. Dans le second cas, par exemple, des liens familiaux avec l'une des parties peuvent faire douter de l'impartialité d'un juge. Dans le premier cas, la Cour rappelle que la plus grande discrétion s'impose aux autorités judiciaires lorsqu'elles sont appelées à juger, afin de garantir leur image de juges impartiaux. Cette discrétion doit les amener à ne pas utiliser la presse, même pour répondre à des provocations. Ainsi le veulent les impératifs supérieurs de la justice et la grandeur de la fonction judiciaire²⁰. À noter enfin que la question de l'impartialité objective du juge à l'égard des journalistes a pu également se poser lorsque l'accusé, un journaliste, a précédemment écrit un article qui critiquait le juge rapporteur et le président du tribunal²¹.

Enfin, la Cour a pu relever qu'il y a parfois un manque d'impartialité structurelle à un tribunal. Tel était le cas dans l'affaire *Boyan Gospodinov c. Bulgarie* où le tribunal pénal devant lequel le requérant était passé en jugement était en même temps partie défenderesse dans un procès civil distinct en réparation intenté par le requérant²².

En phase avec cette jurisprudence conventionnelle, le Conseil constitutionnel a, depuis longtemps, jugé que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »²³ ou « *juridictionnelles* »²⁴, et à sa suite le Conseil d'État et la Cour de Cassation. Le code de justice administrative et le statut de la magistrature affirment explicitement cette exigence et prévoient certaines obligations de déport et une procédure de récusation permettant aux parties de mettre en cause la partialité suspectée d'un juge²⁵.

Déclinaison de l'impartialité dans la déontologie des magistrats

Les juridictions se sont également dotées de corpus déontologiques où les principes d'impartialité et d'indépendance figurent en première place : « *Les membres de la juridiction administrative exercent leurs fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à des*

¹⁷ M.-A. Frison-Roche, « Le droit à un tribunal impartial », in R. Cabrillac, M.-A. Frison-Roche, T. Revet (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 18e éd., Dalloz, 2012, p. 557-570.

¹⁸ CEDH, 28 oct. 1998, *Castillo Algar c. Espagne*, n° 28194/95, § 45.

¹⁹ CEDH, 2020, *Sigríður Elín Sigfúsdóttir c. Islande*, n° 41382/17, § 35

²⁰ CEDH, 2002, *Lavents c. Lettonie*, n° 58442/00, § 118

²¹ CEDH, 2024, *Bosev c. Bulgarie*, 62199/19,

²² CEDH, 2018, *Boyan Gospodinov c. Bulgarie*, §§ 54-60

²³ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64

²⁴ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

²⁵ Devant la juridiction administrative : article R721-4 du code de justice administrative

pressions extérieures. »²⁶. Dans l'ordre judiciaire : « L'absence d'indépendance compromet inévitablement l'impartialité du magistrat (...) Mais il ne suffit pas d'être indépendant pour être impartial, puisque les biais, préférences ou réticences envers l'une des parties au litige peuvent dépendre d'éléments nombreux : liens de parenté, d'affection ou d'amitié, affinités ou oppositions diverses, liens de nature politique, etc. Il appartient à tout magistrat, au moment de décider, de requérir ou d'accomplir un acte de procédure, de se demander s'il est pleinement conscient des facteurs susceptibles d'influencer son jugement et s'il est maître de s'en écarter. »²⁷

Ces chartes rappellent les règles d'incompatibilités, de prévention des conflits d'intérêts et de déport applicables aux magistrats des deux ordres. Elles recueillent également, sous la forme de bonnes pratiques, des recommandations souvent issues d'avis du collège de déontologie. Par exemple, pour les magistrats administratifs : les invitations ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions juridictionnelles ; pour les magistrats judiciaires : le juge s'abstient de tout propos, attitude ou initiative qui manifesterait publiquement une conviction, y compris après le prononcé de la décision.

Toute cette architecture repose sur la mission même du juge qui consiste à trancher des litiges. Elle n'est pas en tant que telle transposable au secteur médiatique puisqu'un média n'a pas pour fonction de trancher de manière impartiale entre plusieurs récits mais a plutôt pour rôle, s'il faut tirer l'analogie, de présenter en toute impartialité les différents récits possibles. **L'impartialité dans un média résulte non pas tant de la situation, fonctionnelle ou personnelle, des salariés chargés de traiter un sujet, que du contenu même qui est diffusé** : une émission, un reportage, un documentaire sera jugé partial si le cadre ne permet pas une présentation suffisamment exacte des faits et donne lieu à l'expression de points de vue trop univoques.

Toutefois, il y a des similitudes possibles : **ce principe apparaît dans les deux cas à la fois comme une qualité personnelle, un principe d'organisation institutionnelle et une exigence de confiance publique**. Surtout, la **théorie des apparences invite le média à se placer du point de vue de la perception du public et incite chacun des collaborateurs à se demander** s'il peut exister, de ce point de vue, des raisons de mettre en doute son impartialité.

1.1.2. Impartialité des agents publics et des élus locaux

En dehors des fonctions juridictionnelles, le principe d'impartialité de l'administration est ancien²⁸ et a été consacré comme un principe général du droit²⁹. Pouvant être relié au principe d'égalité devant le service public³⁰, il garantit aux administrés que toute autorité administrative, individuelle ou collégiale, est tenue de traiter leurs affaires sans préjugés ni partis pris³¹. Une

²⁶ Charte de déontologie de la juridiction administrative (édition 2025). Ces principes d'indépendance et d'impartialité sont rappelés solennellement dans la décision CE Ass., 15 avril 2024, *Département des Bouches du Rhône*, n° 469719, rec.

²⁷ Charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, décembre 2025

²⁸ CE, 17 juin 1927, *Vaulot*, Rec. 683

²⁹ CE, section, 19 avril 1949, *Sieur Bourdeaux*, n°82790, p. 188 : à propos des commissions d'épuration mises en place à la Libération

³⁰ Voir dans *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* « CE, 3 décembre 1999, *Didier*, Rec. 399 »

³¹ Voir par exemple : CE, 6/1 SSR, 22 février 2008, *Association Air Pur Environnement*, n°291372, C

valeur constitutionnelle lui a été reconnue, le Conseil constitutionnel indiquant qu'il s'applique à « *tout organe administratif (...) pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence* »³².

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires a ajouté le terme au statut général des fonctionnaires en prévoyant que « *le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* », formulation qui est aujourd'hui reprise pour l'ensemble des agents publics à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique.

Le principe a trouvé à s'appliquer dans de multiples champs de l'action administrative. L'impartialité est en particulier requise en matière de ressources humaines et de fonction publique. Il est opérant à l'encontre de décisions de nomination³³ ; il peut impliquer qu'une autorité managériale autre que celle normalement compétente prenne certaines décisions à l'égard d'un agent³⁴. L'impartialité subjective est seule opérante en matière de recrutement lorsqu'il existe des relations professionnelles antérieures entre un candidat à une nomination et l'autorité recruteuse, la jurisprudence n'imposant pas un déport systématique dans ce cas. Elle est méconnue lorsqu'un membre du jury de recrutement a manifesté avant le déroulement de la procédure, un comportement traduisant un préjugement quant aux mérites de la candidature³⁵ ou lorsque, même sans comportement douteux à l'occasion du recrutement, s'ajoute aux relations antérieures un épisode particulièrement susceptible d'avoir laissé des traces³⁶. L'impartialité est méconnue en présence d'un cumul particulier de liens professionnels entre un membre d'un jury et un candidat³⁷.

S'agissant de la conduite à tenir par un membre d'un jury d'examen professionnel qui connaît un candidat, cette seule circonstance ne l'oblige pas à s'abstenir de participer aux délibérations. L'impartialité ne l'exigerait que s'il aurait avec ce candidat des liens, tenant à la vie personnelle ou aux activités professionnelles, qui seraient de nature à influencer sur son appréciation³⁸.

Dans le domaine de la commande publique : il s'impose au pouvoir adjudicateur³⁹ et à l'autorité concédante dans le cadre d'une procédure pour la conclusion d'une délégation de service public⁴⁰. Il implique l'absence de conflit d'intérêts et sa méconnaissance est par elle-même constitutive d'un vice d'une particulière gravité justifiant l'annulation du contrat, sans qu'il soit besoin de relever une intention de la part du pouvoir adjudicateur de favoriser un candidat⁴¹.

L'impartialité trouve également à s'appliquer aux élus locaux : ils doivent exercer leurs fonctions avec « *impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* »⁴². Se rattache par exemple à ce principe l'interdiction faite aux membres d'un conseil municipal de délibérer s'ils sont intéressés à l'affaire⁴³.

³² Décision n°89-260 DC du 28 juillet 1989, cons. 10

³³ CE, 1/4 CHR, 18 juillet 2018, *Fédération des médecins de France*, n°411345, B - Rec. T. pp. 528- 852- 923 ;

³⁴ CE, 5/6 CHR, 29 juin 2020, *Ledoux*, n°423996, A

³⁵ CE, 19 novembre 1958, *Butori*, p. 565 ; CE, Section, 9 novembre 1966, *Commune de Clohars-Carnoët*, p. 591

³⁶ Par exemple un conflit professionnel particulièrement violent : CE, 17 décembre 2003, *Achibet*, n° 232154

³⁷ CE, 4/1 CHR, 13 octobre 2023, *Truchet*, n°459205, B

³⁸ CE, Section, 18 juillet 2008, *Mme Baysse*, n°291997, A - Rec. p. 302

³⁹ CE, 7/2 SSR, 14 octobre 2015, *Société Applicam*, n°390968, 391105, B - Rec. T. pp. 540-747-758-800

⁴⁰ CE, 7/2 CHR, 24 juillet 2024, *Commune de Sevran*, n°491268, B : Commentaire public d'un élu d'une collectivité délégante relatif à la gestion d'un service dont la DSP faisait l'objet d'un renouvellement : la modération des propos et le contexte de cette publication ne révélant ni parti pris ni animosité personnelle à l'encontre du délégataire sortant, ce commentaire ne constitue pas une atteinte à l'impartialité de l'autorité concédante.

⁴¹ CE, 7/2 CHR, 25 novembre 2021, *Collectivité de Corse*, n°454466, A

⁴² Article L1111-13 du code général des collectivités territoriales

⁴³ CE, 1/6 CHR, 12 octobre 2016, *M. Kerwer*, n°387308, 391743, A - Rec. p. 423

Ces développements attestent de la variété des domaines où le principe trouve son application. Ils tendent aussi à montrer que l'impartialité ne s'applique pas avec les mêmes exigences en matière administrative qu'en matière juridictionnelle⁴⁴.

Qu'il s'agisse de juger ou d'administrer, le principe a toutefois ceci de commun qu'il concerne l'attitude de l'agent lorsqu'il manifeste sa volonté, manifestation dont l'acte administratif ou juridictionnel est le résultat. Il répond à une logique procédurale destinée à aboutir à une décision. L'acte juridique est dans les deux cas au cœur de l'appréciation de l'exigence d'impartialité qui trouve à s'appliquer dans la procédure d'élaboration de cet acte. **Cette logique procédurale peut paraître éloignée de l'impartialité requise d'un média dans les contenus qu'il propose et qui ne peut être appréciée selon la même grille d'analyse. Toutefois, le souci d'accorder de l'importance aux apparences, indépendamment de la recherche d'opinions réelles très souvent insaisissables, peut constituer un élément intéressant à transposer à un média.**

1.1.3. Une exigence, parmi d'autres, de la profession journalistique

La notion d'impartialité s'inscrit au cœur des débats relatifs à la déontologie journalistique par référence à **l'élément premier de l'information : les faits**. L'impartialité supposerait une relation spécifique aux faits rapportés, caractérisée par la distance à l'égard des préférences personnelles, des engagements idéologiques et des intérêts particuliers. Toutefois, cette exigence ne s'est ni imposée d'emblée dans l'histoire du journalisme, ni affirmée de manière homogène. Elle apparaît davantage comme un idéal régulateur, progressivement constitué au fil de l'évolution des pratiques professionnelles, et coexistant avec d'autres conceptions du métier.

Du journalisme d'opinion au journalisme d'information : l'idéal de l'observateur impartial

Au début du XIXe siècle, la presse écrite ne présente pas les caractéristiques aujourd'hui associées au journalisme d'information. Les journaux sont principalement des instruments d'expression politique, littéraire ou philosophique. Leur vocation est moins de relater des faits que de soutenir des idées ou de défendre des causes. La presse française de cette période est décrite comme située « entre politique et littérature » et assumant une fonction partisane⁴⁵.

Dans le monde anglo-saxon, un mouvement distinct émerge au cours de la première moitié du XIXe siècle, notamment avec la « *penny press* » américaine des années 1830. Celle-ci vise un lectorat élargi et socialement diversifié, au-delà des clivages partisans traditionnels. Deux critères structurent cette nouvelle ambition : susciter un intérêt commun (« *human interest* ») et garantir la véracité des faits rapportés (« *accuracy* » ou « exactitude factuelle »)⁴⁶.

Dans ce contexte, l'impartialité tend à se constituer en exigence du métier de journaliste. **Elle implique un effort de mise à distance de ses propres pensées et de confrontation intérieure, à la façon de l'observateur impartial imaginé par Adam Smith pour expliquer la formation des jugements moraux.** Le journaliste est appelé à distinguer strictement

⁴⁴ En particulier, l'impartialité objective qui tient à l'apparence de partialité susceptible de résulter d'un cumul de fonctions n'y figure guère.

⁴⁵ Christian Delporte, *Les journalistes en France, 1880-1950*, Seuil, 1999

⁴⁶ Géraldine Muhlmann, *Pour les faits*, Les Belles lettres, 2023

l'information du commentaire et à bannir les marques de subjectivité dans la restitution des faits, notamment toute opinion, humour ou marques d'ironie.

L'essor de la figure du reporter à la fin du XIXe siècle illustre cette mutation⁴⁷. Aller sur le terrain, recueillir des témoignages et produire des comptes rendus factuels deviennent centraux dans la définition du métier. **L'idéal est celui d'un témoin digne de confiance, auquel le public délègue la mission de voir et de rapporter.** Pour Géraldine Muhlmann, ce changement de modèle traduit une transformation du registre énonciatif, marquant le passage d'un journalisme de « discours » à un journalisme de « récit » : il n'importe plus d'exprimer des positions ou de retranscrire les déclarations des uns ou des autres mais de raconter des histoires « vraies »⁴⁸.

Il semble ainsi que l'impartialité se soit affirmée comme **la traduction d'un rapport exigeant aux faits et d'une volonté de s'adresser au public le plus large possible.** Même si le terme n'est pas toujours employé, la plupart des médias insistent sur l'exigence éthique qu'ont les journalistes de se mettre à distance de leurs propres opinions. Le journal *Le Monde* affiche cet impératif en le formulant ainsi pour ses propres journalistes : « *Le métier d'informer suppose d'apprendre à penser contre soi-même, ce qui signifie : se méfier de ses préjugés, faire droit au contradictoire, accepter les critiques, varier les approches, multiplier les curiosités, s'intéresser à ce qui a priori nous serait le plus étrange ou le plus étranger. Humilité, ouverture et pluralité sont les mots-clés de cette discipline collective.* »⁴⁹

Des critiques assumées du concept au sein même de la profession et par la sociologie

L'émergence d'un idéal d'impartialité n'a jamais conduit à la disparition du journalisme d'opinion. **Une tradition revendiquant la subjectivité et l'engagement** s'est maintenue, notamment en France, où par exemple Léon Daudet défend explicitement une conception militante du métier dans un contexte particulièrement polarisé⁵⁰. Selon lui, le journalisme n'est ni une science objective ni un art neutre, mais un combat qui doit assumer une certaine vision du monde. La persistance de formats comme les éditoriaux, y compris dans les médias audiovisuels, s'inscrit dans cette filiation.

En outre, plusieurs penseurs ont contesté la possibilité même de l'impartialité. Walter Lippmann, dans *Public Opinion* (1922), forge la notion de « **stéréotypes** », « *images dans nos têtes* » par lesquelles les individus appréhendent le monde. Toutes les rédactions des journaux sont elles-mêmes nourries par leurs propres stéréotypes, qui se donnent à voir notamment dans leur ligne éditoriale. Quelles que soient ses prétentions à la neutralité, l'information serait toujours incapable d'être un reflet parfaitement fidèle du réel.

La sociologie des médias a également mis en évidence le rôle des routines professionnelles, des contraintes organisationnelles et des choix éditoriaux dans la construction de l'actualité. S'agissant de l'audiovisuel, Pierre Bourdieu, sans nier la bonne foi des journalistes, a souligné que les contraintes structurelles qui pèsent sur eux créent inévitablement des biais. En particulier, **le primat de l'urgence, la limitation du temps d'antenne et de parole, la recherche de formules brèves et frappantes et le privilège pour le spectaculaire** dans la quête de l'audience tendent à rendre illusoire l'exigence d'objectivité⁵¹. Plus généralement, des travaux récents inspirés de la méthode dite de

⁴⁷ Hervé Brusini, « Impartialité, une histoire de relation aux faits », article publié en 2026 sur : [L'impartialité : une histoire de relation aux faits – Prix Albert Londres](#)

⁴⁸ Géraldine Muhlmann, *Pour les faits*, Les Belles lettres, 2023

⁴⁹ *Le Style du Monde, un contrat de lecture*, 2002

⁵⁰ Léon Daudet, *Bréviaire du journalisme*, 1936

⁵¹ Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, 1996

« l'analyse des cadres » d'Erving Goffman⁵² soulignent que la sélection des sujets, des angles et des sources introduit nécessairement une part d'interprétation et suggère des jugements implicites.

Ainsi, même sans parti pris explicite, la sélection des sujets, le choix des invités et la mise en scène médiatique introduiraient par eux-mêmes des biais structurels.

Une traduction mesurée dans les textes déontologiques

Le corpus déontologique des journalistes constitué depuis le début du XXe siècle présente une pluralité de notions – vérité, intégrité, exactitude, objectivité, sincérité, rigueur, honnêteté, distinction des faits et des commentaires – dont les contours respectifs ne sont pas toujours perceptibles.

La Charte d'éthique professionnelle des journalistes adoptée en 1918 par le Syndicat national des journalistes est un texte pionnier, né dans un contexte de crise de confiance liée à la propagande de la Première Guerre mondiale et aux scandales financiers de la période. Elle constitue encore le texte de référence des médias français, y compris de l'audiovisuel public. Elle affirme entre autres qu'« *un journaliste digne de ce nom (...) tient l'esprit critique, la véracité, l'exactitude, l'intégrité, l'équité, l'impartialité, pour les piliers de l'action journalistique ; tient l'accusation sans preuve, l'intention de nuire, l'altération des documents, la déformation des faits, le détournement d'images, le mensonge, la manipulation, la censure et l'autocensure, la non-vérification des faits, pour les plus graves dérives professionnelles.* »

La Déclaration des devoirs et des droits des journalistes, dite Charte de Munich (1971), énonce le devoir de « *respecter la vérité* » en raison du droit du public à la connaître. Le terme d'impartialité n'y apparaît pas explicitement. L'accent est mis sur la loyauté des méthodes employées et la rectification des erreurs plutôt que sur l'orientation du contenu des informations.

La Charte d'éthique mondiale des journalistes adoptée par la Fédération internationale des journalistes en 2019 à Tunis demande quant à elle de « *respecter les faits* » et insiste sur la liberté et l'honnêteté dans la collecte et la publication des informations, ainsi que sur la distinction claire entre information et commentaire. L'impartialité n'y est pas mentionnée.

En définitive, l'exigence d'impartialité de l'information coexiste avec d'autres principes dans les textes déontologiques de référence de la profession journalistique.

Ces principes n'ont en outre pas de portée contraignante. La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 relative à la liberté, à l'indépendance et au pluralisme des médias a marqué une volonté d'approfondissement en imposant l'adoption d'une charte de déontologie dans chaque entreprise de presse ou audiovisuelle. Toutefois, les mécanismes de contrôle demeurent essentiellement internes ou fondés sur l'autorégulation.

⁵² Erving Goffman, *Frame Analysis*, 1974

Le Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)

Créé en 2019, le CDJM est une instance d'autorégulation entre les journalistes, les médias et le public. Comme pour tous les conseils de presse existants dans les pays démocratiques, il ne dispose d'aucun pouvoir de sanction : l'effet de ses décisions repose essentiellement sur leur publicité et leur influence sur la réputation journalistique.

Sa principale mission consiste à rendre des avis en réponse aux saisines⁵³ qu'il reçoit concernant la conformité d'actes journalistiques aux principes déontologiques de la profession⁵⁴.

Les médias audiovisuels représentent 40 % des actes journalistiques pour lesquels le CDJM est saisi, ces actes concernant pour moitié le secteur public et pour moitié le secteur privé. Sur les 53 avis qu'il a rendus depuis sa création concernant l'audiovisuel public, 47 % ont estimé que les griefs étaient fondés ou partiellement fondés ; pour les 60 avis concernant l'audiovisuel privé, cette part s'élève à 68 %.

L'impartialité est un thème que rejoignent de nombreux griefs traités dans les avis. Par exemple, le conseil a pu estimer que l'obligation déontologique de loyauté vis-à-vis de ses interlocuteurs n'avait pas été respectée par tels journalistes d'une antenne publique lors de l'interview d'une personnalité politique et en a conclu que la saisine était fondée⁵⁵.

Son intervention peut se croiser avec celle de l'Arcom. Appliquant des corpus juridiques distincts, leurs appréciations peuvent diverger, y compris sur la même séquence⁵⁶. Dans la pratique, certaines saisines adressées à l'Arcom sont réorientées par les plaignants vers le CDJM lorsqu'elles relèvent de la seule déontologie journalistique.

Le secteur audiovisuel se distingue justement des autres médias à cet égard : le législateur a confié à l'Arcom, une instance de régulation dotée de pouvoirs de sanctions, le contrôle de principes de nature déontologique. Ce contrôle est animé par une certaine ambiguïté : s'il conduit à apprécier d'une manière ou d'une autre des actes journalistiques, il ne porte pas sur ces actes en tant que tels mais sur la responsabilité de l'éditeur du service de communication audiovisuelle.

1.2. L'impartialité : une notion présente dans l'audiovisuel mais entrelacée avec d'autres principes

1.2.1. L'impartialité dans le droit positif et son lien avec l'indépendance

Une introduction discrète par la loi du 17 janvier 1989

Le terme d'impartialité est apparu au sein de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication à l'occasion de sa modification par la loi du 17 janvier 1989 qui crée le CSA⁵⁷. La formule est depuis restée inchangée : l'autorité de régulation « *garantit*

⁵³ Depuis sa création l'instance a été saisie plus de 1 100 fois, essentiellement par des particuliers.

⁵⁴ Il s'appuie sur les trois chartes professionnelles de 1918, 1971 et 2019 (cf. supra) et sur quatre ensembles de principes consensuels au sein du conseil : l'exactitude des faits rapportés ; la garantie d'un droit de réponse aux personnes mises en cause ; le respect des personnes (dignité et vie privée) ; l'indépendance et la responsabilité du journaliste.

⁵⁵ [Avis sur la saisine n° 24-081 - CDJM](#)

⁵⁶ Voir par exemple deux avis portant sur la même émission : [Émission "Conversation avec Anna Cabana" diffusée le 18 janvier 2022 : réponse à la plaignante | Arcom](#) et [Avis sur la saisine n° 22-009 et similaire - CDJM](#)

⁵⁷ Article 1^{er} de la loi n°89-25 du 17 janvier 1989

l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle ». Cette mission de l'Arcom figure aujourd'hui à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986.

La notion n'était avant cela pas totalement absente du débat public et politique. Jacques Chaban-Delmas alors Premier ministre déclarait par exemple, lors de la présentation d'un projet de loi portant statut de la radiodiffusion-télévision française, au sujet de la mission du monopole d'État : « *il lui faut conjuguer les exigences de qualité des programmes avec la satisfaction du plus grand nombre, assurer une information complète et impartiale où les impératifs de l'actualité ne rejettent dans l'ombre aucune opinion et aucune minorité, encourager l'innovation créatrice sans décourager l'attention ni blesser le respect dû au grand public.* »⁵⁸ Le mot est plusieurs fois employé dans les débats parlementaires pour **qualifier l'information**.

Toutefois, aucun des textes antérieurs portant sur le service public national de la radiodiffusion et de la télévision ne mentionne ce principe⁵⁹.

La loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, après avoir redéfini les aspects constitutifs de la « *mission de servir l'intérêt général* » du « *service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* », indique : « *Cette mission doit être assurée dans le respect des principes de pluralisme et d'égalité entre les cultures, les croyances, les courants de pensée et d'opinion.* » Le principe d'égalité entre les courants de pensée et d'opinion peut apparaître plus fort que le seul principe du pluralisme, mais la formule doit être interprétée au regard du contexte audiovisuel de l'époque. Si cette même loi de 1982 a mis fin au monopole d'État sur la radio et la télévision, le service public occupait alors une place quasi exclusive⁶⁰ et, au demeurant, certaines obligations de mise en œuvre du pluralisme fixées par la loi lui étaient explicitement réservées⁶¹. Cette expression ne paraît donc pas avoir eu pour effet de singulariser le service public sur ce point par rapport à l'audiovisuel privé.

S'agissant de la loi du 17 janvier 1989 qui pose ce principe, l'étude de son processus d'élaboration révèle que **le terme est apparu au moment de la discussion devant le Conseil d'État**. Le projet dont ce dernier était saisi se bornait à prévoir que le CSA « *garantit l'indépendance du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* » parmi d'autres objectifs, dont notamment celui de veiller à la libre concurrence entre les entreprises. Les débats lors de la séance de l'Assemblée générale du Conseil d'État⁶² ont d'abord écarté l'ambiguïté liée à la proximité des objectifs : « *l'idée n'est pas de favoriser la libre concurrence du secteur public par le secteur privé* »⁶³. Le commissaire du gouvernement précise que

⁵⁸ Assemblée nationale, séance du 15 juin 1972

⁵⁹ Loi n°74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision (suppression de l'ORTF et création de quatre « sociétés nationales de programme » soumises à la législation sur les sociétés anonymes et dont l'Etat est l'unique actionnaire) ; loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française (création d'un Haut Conseil de l'audio-visuel qui peut être consulté dans ce domaine et « notamment sur la déontologie des communication audio-visuelles) ; loi n° 64-621 du 27 juin 1964 portant statut de l'Office de radiodiffusion-télévision française (création de l'ORTF sous la forme d'un EPIC placé sous la *tutelle* du ministre chargé de l'information) ; ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française (création de la RTF sous la forme d'un EPIC placée sous *l'autorité* du ministre chargé de l'information).

⁶⁰ Il n'existait pas encore de chaîne de télévision privée : la première sera créée par la privatisation de TF1 prévue par la loi de 1986.

⁶¹ Si la prise en compte du pluralisme externe dans l'attribution d'autorisations à des sociétés privées était bien présent dès 1982 (article 82 de la loi), les missions mêmes de cette Haute autorité indiquant qu'elle « *veill(ait) au respect du pluralisme et de l'équilibre des programmes* » (article 14) ne portaient que sur le service public. La loi de 1986 remplaçant la Haute autorité par la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) a repris cette mission du régulateur et son champ d'application à son article 13 en précisant qu'il veille au pluralisme dans les programmes des sociétés nationales de programme. C'est la loi du 2 août 2000 qui a élargi aux chaînes privées de radio et de télévision cette obligation.

⁶² Séance du 6 octobre 1988, sous la présidence de Marceau Long

⁶³ Intervention de Michel Bernard, alors président de la section de l'intérieur au rapport de laquelle était le projet de loi, en réponse à une question de Anicet Le Pors.

« dans l'esprit de ce projet il y a bien la volonté de faire coexister un secteur privé et un secteur public. Le gouvernement considère qu'il y a lieu de donner une place plus importante que celle qui était dévolue au secteur public dans la loi. Il était un peu le parent pauvre dans le dispositif antérieur [la version initiale de la loi de 1986]. La libre concurrence dont il est fait état dans ce texte (...) concerne le secteur privé et la concurrence entre les différents opérateurs. »

Plusieurs interventions s'appuient sur l'esprit du projet de loi pour demander que le texte insiste davantage sur le statut ou le rôle du service public⁶⁴. **Au cours de ce débat, le conseiller d'État Alain Plantey⁶⁵, estimant que l'indépendance du secteur public ne sera jamais atteinte, suggère de le remplacer par le mot « neutralité ou impartialité »⁶⁶.** Le président de la section qui rapporte le texte recentre ensuite la discussion en rappelant que l'objet principal de cette loi est de créer une instance de régulation et qu'il reviendra à cette instance de définir la place des uns et des autres, y compris celle du service public. Il conclut sur les termes employés en retenant « *indépendance et impartialité du secteur public* ». Le texte est adopté ainsi.

Sur le rôle du régulateur, les débats devant le Conseil d'État distinguent bien, d'une part, son rôle consistant à *assurer* l'égalité de traitement et la concurrence dans le secteur privé et l'indépendance et l'impartialité du secteur public et, d'autre part, l'obligation de *veiller* à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la création audiovisuelle ainsi qu'à la défense et à l'illustration de la langue française. Pour le président Marceau Long, le premier ensemble correspond à des garanties alors que le second ne fait que prévoir des objectifs. Cette lecture pourrait conduire le régulateur à être plus exigeant avec la première série de principes, série qui comprend l'impartialité.

Au cours de la procédure parlementaire, les débats n'ont pas abordé cette mission du CSA : ni le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat en première lecture par M. Adrien Gouteyron ; ni celui fait au nom de la commission de l'Assemblée nationale en première lecture fait par M. Jean-Jack Queyranne. Les travaux parlementaires se sont concentrés sur l'objet principal de la loi, à savoir les aspects organiques et organisationnels de la transformation de la CNCL en CSA (dénomination, composition, statut des membres, pouvoirs...). Tout au plus les rapports se bornent à souligner la nouveauté de cette mission par rapport à la rédaction antérieure de la loi de 1986. Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de moyens sur ce point qui n'a donc pas été abordé lors de ses propres débats⁶⁷.

Rares autres mentions dans le droit positif

Depuis cette date, les diverses lois modifiant ces dispositions ne sont jamais revenues sur ce principe d'impartialité. Hormis une autre mention expresse faite en 1999 au sujet de la Chaîne parlementaire – « *Dans le cadre de son indépendance éditoriale, la chaîne veille à l'impartialité de ses programmes.* »⁶⁸ – il n'y a pas d'autre occurrence au niveau législatif.

Si le principe existe donc dans l'ordre juridique dès la création du CSA, et presque dès la transformation du service public en un secteur public par la loi de 1986, force est de constater qu'il n'a jusqu'à maintenant donné lieu ni à des procédures de contrôle par l'autorité régulatrice, ni à des mesures internes aux sociétés nationales de programme qui y seraient

⁶⁴ MM. Le Pors, Leclerc et Terquem

⁶⁵ Résistant ; il a notamment été ambassadeur à Madagascar ; président de l'Académie des sciences morales et politiques ; président de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye

⁶⁶ « "L'indépendance du secteur public", on veut dire l'impartialité du secteur public. Il ne sera jamais indépendant : nous proclamons sa neutralité ou son impartialité »

⁶⁷ Compte-rendu de la séance du 17 janvier 1989

⁶⁸ Article 45-2 de la loi de 1986. Cette formulation figurait dès la création de cet article par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne parlementaire

spécifiquement dédiées, ni même à des travaux universitaires ou à des interventions dans le débat public.

Il n'a pas non plus été décliné dans les cahiers des charges des trois sociétés nationales de programme. La seule occurrence du terme figure dans le cahier des charges de France Télévisions à l'article portant sur la satisfaction du public et de l'audience où elle constitue un élément mesuré par un baromètre : « *France Télévisions s'attache à prendre en compte les attentes de tous les publics. Elle publie à cet effet des baromètres qualitatifs réguliers, qui mesurent notamment les éléments suivants : la satisfaction du public ; sa perception du traitement impartial de l'information ; sa perception du reflet de la diversité des points de vue ; sa perception du reflet de la diversité de la population vivant en France.* »⁶⁹

Consécration au niveau européen en 2024

Le 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 (dit « EMFA ») prévoit que les États membres veillent à ce que les fournisseurs de médias de service public jouissent d'une indépendance éditoriale et fonctionnelle et « **communiquent, de manière impartiale, des informations et des opinions diverses à leurs publics, conformément à leur mission de service public** »⁷⁰. Cette formulation était présente dès la proposition de texte faite par la Commission à l'automne 2022⁷¹.

Les considérants introductifs du règlement peuvent apporter des éclaircissements sur ces dispositions. La protection de l'indépendance et de la liberté éditoriale contre l'ingérence de l'État ou d'autorités publiques est un objectif du texte⁷². S'agissant des médias de service public, ils jouent un rôle particulier pour l'accès des citoyens « à des informations de qualité et à une couverture médiatique impartiale et équilibrée » et il est indiqué que « *L'indépendance des fournisseurs de médias de service public est primordiale en période électorale, puisqu'elle permet aux citoyens d'avoir accès à des informations impartiales et de qualité.* »⁷³ L'absence ou l'insuffisance de « *garde-fous pour l'indépendance* » des médias publics les expose « à un risque de contrôle politique » ce qui « *pourrait conduire à des reportages partiels ou à une couverture médiatique biaisée par les fournisseurs de médias de service public* »⁷⁴. Enfin, il est précisé que « *en raison de la partialité de certains fournisseurs de médias de service public « capturés » dans certains États membres, les citoyens pourraient se tourner vers d'autres sources d'information, en particulier sur les plateformes en ligne, ce qui pourrait encore affaiblir les conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur.* »⁷⁵

Ces éléments tendent plutôt à souligner le lien entre l'impartialité et l'indépendance de ces médias. Il s'agit de protéger les médias de service public des risques d'ingérences de l'État du fait de leur proximité avec celui-ci ou de leur dépendance à l'égard des fonds publics, la proposition d'acte ayant été élaborée dans un contexte de réformes ou de débats sur le renforcement du contrôle du pouvoir politique sur ces médias en Hongrie et en Pologne.

⁶⁹ Article 20 du Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions

⁷⁰ Article 5 du [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 et modifiant la directive 2010/13/UE](#)

⁷¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE

⁷² Considérant 18

⁷³ Considérant 27 du [Règlement \(UE\) 2024/1083](#)

⁷⁴ Considérant 28 du [Règlement \(UE\) 2024/1083](#)

⁷⁵ Considérant 30 du [Règlement \(UE\) 2024/1083](#)

Pour faire sa proposition, la Commission européenne s'est largement inspirée des standards généraux établis par le Conseil de l'Europe, notamment de la Recommandation 2007/3 de celui-ci sur la mission des médias de service public dans la société de l'information. Cette recommandation précise notamment que le service public de radiodiffusion doit être « *une source impartiale et indépendante d'informations et de commentaires, et de contenus variés et innovants respectant des normes éthiques et de qualité élevées* ». Dans l'optique de « *réduire la fragmentation de la société, œuvrer contre la désaffection sociale et politique, et promouvoir le développement de la société civile, une information sur l'actualité et des journaux télévisés indépendants et impartiaux sont indispensables* ».

La CEDH ne mentionne pas ce principe. Elle évoque un rôle spécifique à l'État plutôt en matière de pluralisme : il doit en être l'ultime garant compte tenu de l'importance des intérêts en jeu dans l'application de l'article 10 de la convention⁷⁶.

Proximité entre impartialité et indépendance

Ainsi, la proximité des deux notions dans le domaine juridictionnel⁷⁷, le débat devant le Conseil d'État en 1988, le voisinage immédiat que le texte de la loi instaure entre les deux principes, ainsi que le contexte de sa consécration récente au niveau européen, invitent à rapprocher l'impartialité de l'indépendance. Or celle-ci vise le rapport que doit avoir le média avec l'État et les pouvoirs publics et non pas la relation que ce média entretient avec la société ou les forces et tendances à l'œuvre dans le débat public au sens large. Une telle orientation sous-tend donc que l'impartialité est requise dans le rapport que les sociétés nationales de programme entretiennent avec le Gouvernement. Les deux principes s'associent et se superposent pour garantir la pleine liberté de communication de ces sociétés qui ont la particularité d'avoir pour actionnaire l'État.

Cette indépendance vis-à-vis de l'État se double, dans le cas d'un média public, d'une indépendance plus générale reconnue à tout média et protégée au niveau constitutionnel⁷⁸. Pour des sociétés de droit privé dont le capital est détenu à 100 % par l'État, cette indépendance fait écho à l'« *indépendance à l'égard des intérêts économiques des actionnaires* » prévue par ailleurs pour l'autorisation de l'usage d'une fréquence⁷⁹.

Mais cette lecture est loin d'épuiser le potentiel de l'exigence d'impartialité. L'étude qualitative menée par l'Arcom **distingue clairement dans la perception du public l'indépendance, qui se rattache à une dimension éthique, de l'impartialité, qui relève d'une dimension discursive et rationnelle**. La première consiste à situer l'audiovisuel public vis-à-vis du politique, des annonceurs ou de ses actionnaires comme l'ont relevé de nombreux propos tenus lors des groupes de discussion : « *Les médias privés appartiennent à un dirigeant de groupe. Les médias publics n'appartiennent à personne* » ; « *Le service public est moins soumis aux annonceurs* »⁸⁰. L'impartialité quant à elle porte sur des faits qui doivent être rapportés sans biais ou sur le traitement des invités ou des courants politiques : « *relater les faits et sans biais.* » ; « *impartial, c'est quand on traite tous les gens de la même façon.* »

Il pourrait ainsi être considéré que l'impartialité vient renforcer l'indépendance en lui donnant une dimension plus substantielle. Si l'indépendance est une exigence de nature organique – portant sur la gouvernance des chaînes et antennes publiques, sur leurs rapports avec les pouvoirs publics et par exemple sur les procédures de nomination des présidents des sociétés

⁷⁶ CEDH, 2013, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], § 101

⁷⁷ La Cour européenne des droits de l'homme les examine ainsi souvent ensemble (CEDH, 2003-V, *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], nos 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 192)

⁷⁸ Mention à l'article 34 ; Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, §3

⁷⁹ Article 29

⁸⁰ Propos retranscrits dans l'Etude de perception sur l'impartialité

–, l'objet de l'impartialité est davantage matériel et concerne des contenus ou des processus de traitement. Sous cet angle, les deux principes présentent chacun une portée autonome : être indépendant du pouvoir politique ne garantit pas nécessairement l'impartialité dans le traitement de l'information.

1.2.2. L'honnêteté de l'information : une garantie de son impartialité ?

L'étude qualitative de perception réalisée par l'Arcom tend également à distinguer de l'impartialité l'honnêteté en rattachant celle-ci, comme l'indépendance, à une dimension organique et institutionnelle : « *Vis-à-vis du public, ils devraient faire preuve de plus de transparence, être honnêtes, ne pas manipuler, ne pas nous mentir.* »⁸¹ Il est vrai que le terme d'honnêteté comporte une connotation morale et éthique. Toutefois, **l'analyse de la déclinaison de cette notion par l'Arcom et par la jurisprudence tend à la rapprocher de l'exigence de traitement impartial de l'information.**

L'obligation d'honnêteté, comme celles de pluralisme et d'indépendance de l'information, a été introduite à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 par la loi « Bloche » du 14 novembre 2016⁸². En les accolant, la loi a souligné le caractère intrinsèquement lié de ces trois exigences⁸³. D'abord, l'honnêteté contribue au pluralisme, voire même le limite. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé au sujet du pluralisme que la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public n'était pas à même de disposer de « *programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information.* »⁸⁴ Le pluralisme implique donc que le public dispose de programmes pluralistes à condition qu'ils soient honnêtes. Il faut souligner l'équivalence, explicitement rappelée par le Conseil constitutionnel à cet égard, entre les secteurs publics et privés du point de vue de l'honnêteté de l'information.

Ensuite, le pluralisme contribue à l'honnêteté : à l'article 1^{er} de sa délibération du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent, l'Arcom impose à l'éditeur de « ***veiller au respect d'une présentation honnête des questions prêtant à controverse, en particulier en assurant l'expression des différents points de vue par les journalistes, présentateurs, animateurs ou collaborateurs d'antenne*** ».

Enfin, il va de soi que l'exigence d'indépendance à l'égard des intérêts économiques de l'actionnaire et du pouvoir politique contribue à garantir l'honnêteté de l'information, comme son pluralisme : une information indépendante est plus honnête qu'une information soumise à des pressions extérieures.

Plus précisément, la portée du principe d'honnêteté est explicitée à l'article 1^{er} de la délibération du CSA du 18 avril 2018 précité et prise pour l'application de la loi Bloche. Ainsi, outre l'obligation d'expression des différents points de vue sur les questions prêtant à controverse, **l'éditeur « veille à éviter toute confusion entre information et divertissement. / Pour ses émissions d'information politique et générale, l'éditeur fait appel à des journalistes. / L'éditeur garantit le bien-fondé et les sources de chaque information. Dans la mesure du possible, l'origine de celle-ci doit être indiquée. L'information incertaine est**

⁸¹ Propos retranscrits dans l'Etude de perception sur l'impartialité.

⁸² Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

⁸³ Voir sur ce point les conclusions F. Roussel sur CE, 2024, RSF

⁸⁴ Décision 86-217 DC, 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, §11

présentée au conditionnel. / Il fait preuve de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information. (...) ».

L'honnêteté exige l'exactitude factuelle...

L'honnêteté implique l'exactitude des informations diffusées. Le Conseil d'État sanctionne la diffusion d'une information erronée comme violant l'obligation d'honnêteté, alors même que la chaîne a rectifié son erreur dès le lendemain⁸⁵. Toutefois, **l'obligation d'honnêteté n'est pas binaire selon que l'information s'avère finalement vraie ou fausse, mais prend en compte les moyens mis en œuvre par les journalistes pour établir l'information**. Ainsi, saisi d'une séquence durant laquelle a été diffusée une infographie faisant apparaître de manière erronée qu'un couple au chômage avec deux enfants pouvait bénéficier d'un revenu supérieur à celui d'un couple dont les deux conjoints travaillent⁸⁶, le Conseil d'État a relevé que l'Arcom avait commis une erreur d'appréciation en sanctionnant l'éditeur alors que les journalistes avaient établi cette infographie sur le fondement d'informations fournies par le simulateur mis en ligne sur le site internet des caisses d'allocations familiales qui comportaient la même erreur, et qu'ils avaient cherché à faire confirmer ces informations par le service chargé de la communication de Pôle emploi⁸⁷. **L'essentiel est que les diligences de vérification des informations pouvant raisonnablement être attendues d'un journaliste aient été accomplies**.

L'honnêteté de l'information a en outre des implications en ce qui concerne les faits présentés, non pas seulement par les journalistes, mais aussi par les invités à l'antenne. Ayant l'obligation de distinguer les faits de leur commentaire, de même que celle de maîtriser l'antenne⁸⁸, les journalistes d'une émission se doivent d'apporter une contradiction suffisante et de prendre des dispositions particulières pour garantir une mise en perspective appropriée sur un sujet controversé⁸⁹.

...ainsi que l'expression de points de vue différents

L'honnêteté est méconnue dans un cas où l'animateur d'une émission a choisi d'aborder un sujet particulièrement sensible en exprimant lui-même longuement son opinion, présentée comme son opinion personnelle, seul à l'image, et sans qu'une contradiction suffisante lui soit apportée par d'autres participants⁹⁰. Elle est encore méconnue en raison du déséquilibre marqué d'un reportage mettant en doute la réalité de l'utilisation des armes chimiques en Syrie, en relevant notamment l'absence de contradiction apportée à l'intervenant, présenté comme un spécialiste⁹¹.

Le Conseil d'État estime que cette obligation d'honnêteté ne fait pas obstacle à la définition par l'éditeur d'une ligne éditoriale qui peut le conduire à faire intervenir à l'antenne des personnalités développant les thèses les plus controversées. Mais elle lui impose de n'aborder les questions prêtant à controverse qu'**en veillant à une distinction entre la présentation**

⁸⁵ CE, 5/6 CHR, 4 décembre 2024, *Société la chaîne info c\ Arcom*, n°473875, B : séquence durant laquelle un journaliste a affirmé, en commentant un reportage d'un service de télévision russe, qu'une manifestation n'avait pas eu lieu à Paris alors qu'une telle manifestation s'était bien déroulée

⁸⁶ Grâce à un cumul entre allocations qui était en réalité rendu impossible par les dispositions applicables

⁸⁷ CE, 5/6 CHR, 4 décembre 2024, *Société la chaîne info c\ Arcom*, n°473875, B

⁸⁸ Obligation très souvent prévue dans les conventions conclues entre les chaînes et l'Arcom

⁸⁹ CE, 5/6 CHR, 4 août 2023, *Société d'exploitation d'un service d'information*, n°465757, C : s'agissant d'un invité unique à une émission durant la crise de la covid-19 tenant des propos erronés sur l'évolution de l'épidémie en France et dans le monde et sur les effets des vaccins à ARN messenger

⁹⁰ CE, 5/6 CHR, 21 décembre 2023, *Société C8 c\ Arcom*, n°470565, B : émission abordant la question du traitement pénal des personnes suspectées d'avoir commis des meurtres d'enfants à la suite d'un fait divers dramatique survenu quelques jours plus tôt

⁹¹ CE, 5/6 CHR, 22 novembre 2019, *Société RT France*, n°422790, B

des faits et leur commentaire et à l'expression de points de vue différents⁹². Cette exigence s'apprécie notamment au regard du sujet, de l'auteur et de la teneur des propos exprimés ainsi que de la nature de l'émission et de son public et du contexte de sa diffusion⁹³.

L'exigence d'honnêteté ainsi déclinée par l'Arcom sous le contrôle du juge semble largement rejoindre le principe d'impartialité. L'impartialité commande de présenter des informations ou des contenus sans parti pris ni préjugés. Or, par rapport à un sujet, le fait d'être exact, de distinguer entre les faits et leur commentaire et d'assurer une expression de points de vue différents sur ces faits, paraît clairement contribuer à cette exigence de mise à distance de ses opinions préconçues. En termes de champ d'application matérielle, on peine à distinguer des comportements qui manqueraient à une obligation d'impartialité tout en étant parfaitement honnêtes, et inversement.

L'honnêteté épuise-t-elle l'impartialité de l'information ? Le soupçon de l' « agenda setting »

Ainsi, la notion d'honnêteté étant appliquée largement par le régulateur, et parfois préférée par les journalistes eux-mêmes pour décrire leur pratique professionnelle⁹⁴, se pose la question de savoir si elle laisse encore de la place à l'impartialité.

Il pourrait notamment être soutenu que la présentation d'un fait irréfutable peut être révélatrice d'un parti pris. Par exemple le fil d'actualité Franceinfo du 27 février 2026 indiquait : « *Un appartement en rez-de-chaussée à Grenoble a été visé par "plusieurs coups de feu de gros calibre" et "un cocktail molotov", hier soir vers 22 heures, rapporte la police à ICI Isère. Un enfant de 7 ans a été grièvement blessé "par des éclats de balles dans la jambe" »*. Le même fil d'actualité indiquait 20 minutes plus tard « *contrairement à ce que nous écrivions précédemment, l'enfant de 7 ans n'a pas été grièvement blessé. Il a néanmoins été touché "par des éclats de balles reçus dans la jambe", selon la police.* » Il est certain que cette correction rapide d'une inexactitude contribue à l'honnêteté de l'information, l'objectif étant de présenter des faits irréfutables. Mais cette correction ne dit rien du choix du sujet lui-même : publier cette information-ci à cette date-là ne pourrait-il être révélateur d'un parti pris ?

Une telle question s'analyse souvent dans le cadre de la théorie dite de l'*agenda setting* (« définition des priorités ») qui établit une relation causale entre l'importance que les médias accordent à certains sujets et la perception qu'a le public de l'importance de ces sujets⁹⁵. **L'étude de perception réalisée par l'Arcom indique qu'il s'agit du premier foyer de soupçon pour le public.** Les médias veulent les influencer, soit en taisant les vrais sujets : « *Les sujets comme l'immigration qui reviennent tout le temps dans certains médias, alors que sur les autres...* » ; soit par la répétition : « *on essaye d'endoctriner les gens, de leur marteler quelque chose pour qu'ils finissent par croire que c'est une vérité* » ; soit par l'idée d'une entente implicite ou d'un biais socio-professionnel : « *Les journalistes sont formés dans des écoles qui véhiculent une certaine vision sociale-démocrate, et ils ont des patrons qui instaurent une ligne directrice.* ».

⁹² CE, 5/6 CHR, 29 novembre 2022, SOCIÉTÉ DIVERSITÉ TV, n°452762, 452763, C

⁹³ CE, 5/6 CHR, 21 décembre 2023, SOCIÉTÉ C8 c\ Arcom, n°470565, B

⁹⁴ Jean Leymarie, journaliste à Radio France et éditorialiste à France Culture s'exprimait en ce sens lors d'un rendez-vous avec la médiatrice de Radio France : « *Je crois que plus que l'impartialité (...) la vraie question, c'est celle de l'honnêteté. Sur tous les sujets, je porte le regard le plus honnête possible. Et ça, c'est comme un pacte avec les auditeurs et avec les auditrices, qu'ils partagent mon point de vue ou qu'ils ne le partagent pas. Je veux qu'ils puissent compter sur mon honnêteté. Je peux me tromper, mais j'essaie d'être le plus juste possible.* » ([Le rendez-vous de la médiatrice : Le billet politique de Jean Leymarie sur France Culture](#))

⁹⁵ McCombs, M. E., Shaw, D. L., « The agenda-setting function of mass media », *Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. 36, p. 176-187.

Il est vrai que le modèle de l'agenda setting fait face à de redoutables problèmes théoriques⁹⁶, présentent des enseignements souvent limités et non conclusifs, et fait l'objet d'une approche mesurée par les sciences sociales⁹⁷. Il n'existe en outre aucun outil qui permettrait de révéler l'existence d'un parti pris dans la « décision » de « sélection » des faits. **Toutefois la notion d'impartialité se situe sans doute dans cet interstice de soupçon résiduel que ne saurait tout à fait supprimer un traitement exact et rigoureux de l'information.**

1.2.3. Le pluralisme des courants de pensée et d'opinion : une autre façon d'assurer l'impartialité ?

Un principe constitutionnel essentiel à la démocratie

En dépit de leur coexistence dans le même triptyque informationnel, le pluralisme ne se situe pas au même niveau que l'honnêteté : il la précède chronologiquement et conceptuellement, le pluralisme étant un principe à la fois fondateur et fédérateur du droit de la communication audiovisuelle⁹⁸. Il peut être appréhendé tantôt comme une limite à la liberté de communication⁹⁹, tantôt comme sa condition même.

Le pluralisme découle de l'article 11 de la Déclaration de 1789, la liberté d'expression profitant « *non seulement aux émetteurs, mais encore aux destinataires, c'est-à-dire au public* »¹⁰⁰. Présent dans la presse écrite, à travers notamment le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale¹⁰¹, comme dans l'audiovisuel, il est selon le Conseil constitutionnel « *une des conditions de la démocratie* »¹⁰². À cet égard, « *l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché* »¹⁰³. Il est donc conçu comme le « *gage de la possibilité de se former une opinion libre dans la diversité de l'expression des pensées* »¹⁰⁴.

Le constituant n'a pas défini le pluralisme mais a chargé le législateur, depuis la révision constitutionnelle de 2008, de fixer les règles le concernant (article 34) et également de garantir « *les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » (article 4). Le législateur n'a pas davantage précisé cette notion ambivalente, qu'il manie pourtant au moins depuis la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982. Il a en revanche étendu le champ d'application de certains de ses aspects, en particulier par la loi du 2 août 2000 qui a élargi aux chaînes privées le champ de

⁹⁶ Notamment le fait que le journaliste ne saurait être uniquement un « *gatekeeper* » dont le rôle ne consisterait qu'à trier des informations transmises par des sources. L'information n'est pas un matériau prédéfini mais le fruit d'une construction conjointe entre sources et journalistes.

⁹⁷ Charron, Jean. « Médias et sources : Les limites du modèle de l'agenda-setting ». *Le journalisme*, édité par Arnaud Mercier, CNRS Éditions, 2009

⁹⁸ Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ, 2004, p.121

⁹⁹ Article 1^{er} de la loi de 1986

¹⁰⁰ *La Constitution introduite et commentée*, Guy Carcassonne et Marc Guillaume, Points Seuil, 16e éd., 2022, § 555

¹⁰¹ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, §38

¹⁰² Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, §11

¹⁰³ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, §38 ; Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, §11 ; Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 §2

¹⁰⁴ Rapport de Patrick Bloche au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, enregistré le 2 mars 2016

la mission du régulateur de veiller au pluralisme dans les programmes et en particulier dans les émissions d'information politique et générale et qui était auparavant réservé aux sociétés nationales de programme¹⁰⁵.

La doctrine distingue habituellement un pluralisme dit « externe », qui s'attache à la diversité des médias, et un pluralisme interne, qui s'attache, au sein d'un média, à la diversité des contenus. Il est également parfois distingué, s'agissant plus spécifiquement de l'information, la diversité des sources, la diversité des contenus – à proprement parler le pluralisme des courants de pensée et d'opinion – et la diversité d'exposition – qui s'attache à l'attention effective accordée par les consommateurs à ces contenus¹⁰⁶.

Du contrôle du pluralisme politique à la diversité de points de vue de tous les intervenants

L'Arcom déclinait jusqu'en 2024 ce principe essentiellement dans l'expression à l'antenne des personnalités politiques. En dehors des périodes électorales, la loi lui impose de communiquer chaque mois aux présidents des deux assemblées et aux responsables des partis politiques représentés au Parlement le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux et les bulletins d'information, les magazines d'information et les autres émissions des programmes. La méthode de ce décompte, revue en 2017¹⁰⁷, attribue au pouvoir exécutif un accès à l'antenne correspondant au tiers du temps de parole total. Le temps restant est réparti selon le principe d'équité entre les partis et mouvements politiques qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale. Tous les éditeurs de services de radio et de télévision, à l'exception d'Arte et des chaînes parlementaires, relèvent les temps de parole des personnalités politiques diffusés sur leurs antennes et les déclarent chaque mois à l'Arcom.

En période électorale, un cadre particulier s'applique sur une période couvrant généralement les six semaines qui précèdent le scrutin¹⁰⁸. Le respect de l'équité entre les listes de candidats ou entre les candidats eux-mêmes – voire le respect de l'égalité en ce qui concerne les candidats à l'élection présidentielle – est apprécié par l'Arcom tout au long de la période de campagne. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, l'Arcom peut adresser en temps utile des mises en garde voire des mises en demeure lorsqu'il apparaît que le principe d'équité ne pourra être respecté sur l'ensemble de la période, en raison des déséquilibres déjà constatés.

Les décisions *Reporters sans frontières*¹⁰⁹ et *Association Cercle Droit et Liberté*¹¹⁰ du Conseil d'État ont récemment intégré au pluralisme interne le contrôle des interventions de l'ensemble des participants aux programmes diffusés, et ce indépendamment des règles applicables au décompte du temps de parole des personnalités politiques. **Le contrôle du pluralisme implique désormais de vérifier qu'il n'existe aucun « déséquilibre manifeste et durable »** au regard de l'exigence d'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les programmes d'information et les programmes concourant à l'information. Pour aiguiller son appréciation, l'Arcom a dégagé trois critères : la variété des sujets ou thématiques abordés à l'antenne ; la diversité des intervenants dans les programmes ; l'expression d'une pluralité de points de vue

¹⁰⁵ Article 13 de la loi de 1986 qui comprend en outre l'obligation de comptage du temps d'intervention des personnalités politiques

¹⁰⁶ Napoli, P. M., 2001, *Foundations of Communications Policy : Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*, Cresskill, NJ, Hampton Press.

¹⁰⁷ Délibération n° 2017-62 du 22 novembre 2017 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision

¹⁰⁸ Délibération du 4 janvier 2011 complétée par des recommandations complémentaires à chaque scrutin

¹⁰⁹ CE, 5/6 CHR, 13 février 2024, *Association Reporters sans frontières*, n°463162, A

¹¹⁰ CE, 5/6 CHR, 4 juillet 2025, *Association Cercle droit et liberté*, n°494597, 494628, 494797, 498439, A

dans l'évocation des sujets abordés à l'antenne¹¹¹. Si les deux premiers semblent pouvoir être aisément objectivables par des outils quantitatifs, le troisième critère est plus difficile à saisir en ce qu'il implique d'apprécier les opinions exprimées elles-mêmes.

Le pluralisme suffit-il ?

Une interprétation extensive du pluralisme pourrait considérer que celui-ci, mis en œuvre de manière stricte, suffirait à garantir l'impartialité. L'étude qualitative réalisée suggère que pour une partie du public, la formulation d'opinions suffit, voire est préférée, à une présentation impartiale des faits : « *quand l'opinion est assumée, finalement c'est moins grave, voire acceptable, que quand on a l'impression qu'elle est masquée.* »

Toutefois, la même étude indique que l'impartialité et le pluralisme sont deux exigences distinctes qui ne se substituent pas l'une à l'autre et dont l'absence respective produit des effets différents. L'impartialité sans pluralisme conduit à une information factuelle mais monophonique ; les faits sont corrects mais une seule lecture en est proposée. Inversement, **le pluralisme sans impartialité conduit à une diversité d'opinions sans socle factuel commun ; chaque camp dispose de « ses » faits.** Un tel face-à-face peut être trompeur comme le souligne la critique venue du monde anglo-saxon depuis plusieurs années du « *bothsideism* »¹¹².

1.2.4. La mise en œuvre du principe de neutralité en matière audiovisuelle

Neutralité et impartialité des agents du service public

En droit public général, le principe de neutralité, qui découle du principe d'égalité¹¹³, interdit aux agents du service public d'exprimer, dans le cadre du service, leurs opinions et leurs croyances religieuses¹¹⁴. Pour les agents publics, une obligation de neutralité est prévue à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique – « *Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité* » – qui la décline en l'appliquant plus spécifiquement au respect de la laïcité et en précisant que l'agent public traite de façon égale toutes les personnes, ce qui rejoint le principe d'égalité du service public. Le champ de cette obligation est développé par la jurisprudence qui porte davantage sur les comportements individuels des agents publics – ou de l'administration à leur égard –, que sur ce qui incomberait au service dans son ensemble – même si l'un découle pour partie de l'autre.

Les usagers d'un service public, qui n'ont pas vocation à incarner la puissance publique, ne sont quant à eux soumis à aucune exigence propre de neutralité. Ils sont libres de faire état de leurs croyances religieuses et opinions politiques, y compris par le port de vêtements ou de signes manifestant de telles convictions, sous réserve toutefois de ne pas troubler l'ordre public ou le fonctionnement normal du service public, notamment par un comportement

¹¹¹ [Délibération n° 2024-15 du 17 juillet 2024 relative au respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion par les éditeurs de services](#)

¹¹² Le concept, que l'on pourrait traduire par « fausse équivalence », est souvent appliqué au sujet du changement climatique, des déclarations des candidats lors des élections américaines, du covid-19, des questions identitaires ou des conflits internationaux.

¹¹³ René Chapus, *Droit administratif général*,

¹¹⁴ CE, 8 décembre 1948, *Dlle Pasteau*, p. 464 ; 3 mai 1950, *Dlle Jamet*, p. 247, qui juge qu'un « devoir de stricte neutralité (...) s'impose à tout agent collaborant au service public »

revêtant un caractère prosélyte ou provocateur, ou de porter atteinte aux droits des autres usagers¹¹⁵.

A la suite de la Cour de cassation¹¹⁶ et du Conseil d'État¹¹⁷, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a expressément indiqué que l'exigence de neutralité s'applique aux agents des organismes privés chargés d'un service public : « *Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public¹¹⁸, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations.* » **Le principe de neutralité du service public doit donc être respecté par les sociétés nationales de programme.**

Il y a un lien, voire un recouvrement entre cette exigence de neutralité, en tant qu'elle interdit des actes de discrimination des usagers et plus largement la manifestation d'opinions, et celle d'impartialité en tant que celle-ci implique pour un agent l'absence dans sa pratique professionnelle de tout parti pris et *a fortiori* de discrimination ou d'une forme de favoritisme vis-à-vis des usagers. Dans les deux cas, un manquement ferait craindre par le public des préférences ou le ferait douter de l'égalité du traitement. La doctrine tend également parfois à les confondre : « *la neutralité du service public, c'est en fait l'impartialité qu'observent ou n'observent pas les fonctionnaires* »¹¹⁹. Il semble donc que l'exigence d'impartialité rejoigne largement celle de neutralité, notamment sur le plan individuel pour les agents ou salariés concernés.

Neutralité et devoir de réserve

En dehors du service, si le principe de neutralité n'a pas vocation à s'appliquer directement, l'agent public reste soumis à une obligation de réserve. Cette obligation est une création jurisprudentielle ancienne¹²⁰. Elle ne fait toujours pas, à ce jour, l'objet d'une inscription au niveau législatif¹²¹. Si certains statuts particuliers de fonctionnaires la reprennent¹²², ils n'en donnent aucune définition.

La justification de cette obligation se rattache à la neutralité dont elle constitue une garantie pour rendre celle-ci crédible et visible pour le citoyen : « *le fonctionnement normal du service exige d'abord que l'administré ne puisse mettre en doute l'impartialité des agents auxquels il*

¹¹⁵ Voir notamment : CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa et autres*, n°130394, A ; CE, 14 mars 1994, *Mlles N. et Z. Yilmaz*, n°145656, A ; CE, 20 mai 1996, *Ministre de l'éducation nationale c. Ali*, n°170343, A

¹¹⁶ Cass. soc., 19 mars 2013, *CPAM de Saint-Denis*, n° 12-11.690, Bull

¹¹⁷ CE, 28 juillet 2017, *Mme Boutaleb et autres*, n°s 390740 et a., B, qui juge que « lorsqu'ils effectuent un stage dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, les élèves infirmiers doivent respecter les obligations qui s'imposent aux agents du service public hospitalier », sans donc distinguer selon qu'il s'agit d'un établissement public ou privé

¹¹⁸ Pour la mise en œuvre de ce critère, l'étude d'impact de la loi du 24 août 2021 invite à prendre en considération le travail concrètement effectué par l'individu (pp. 36 et s)

¹¹⁹ R. Bourdoncle, *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français* : LGDJ, 1957, p. 3

¹²⁰ CE, 11 janvier 1935, *Bouzanquet*, n° 40842, Rec.

¹²¹ La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui a réécrit les obligations applicables aux fonctionnaires, n'en a pas fait mention.

¹²² Notamment pour les magistrats (ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, art. 10, al. 2), les militaires (art. L. 4121-2 du code de la défense) ou encore la police nationale et la gendarmerie nationale (art. R. 434-29 du code de la sécurité intérieure)

*a affaire. En ce sens, la réserve dans l'expression des opinions est un complément nécessaire de la neutralité qui s'impose dans l'exercice des fonctions [...] Pour que le citoyen croit en la neutralité du service, il faut que le comportement des agents la rende crédible, ce qu'exclut la violence du propos public »*¹²³.

L'un des points essentiels de ce devoir est qu'il ne signifie pas l'interdiction d'émettre des opinions personnelles, en elles-mêmes potentiellement partiales, mais impose de le faire avec pondération, mesure ou modération, de sorte que cette expression ne donne pas prise au risque d'atteinte à la neutralité dans la perception qu'en aurait le public. Les contours de cette obligation sont dessinés par le juge administratif dans des cas qui ont fait l'objet de sanctions disciplinaires ou lorsque l'agent arrive à démontrer l'existence d'une sanction détournée.

Le champ de cette obligation est particulièrement large¹²⁴. Elle doit être respectée par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, mais aussi lorsqu'il agit dans le cadre d'activités personnelles. Elle concerne aussi bien le fonctionnement du service de l'agent ou de l'administration en général que les sujets politiques, religieux ou philosophiques et plus généralement l'ensemble des débats de société¹²⁵. Toutes les formes d'expression sont concernées par l'obligation de réserve : des propos tenus à l'oral, des écrits sur des supports divers (journaux, réseaux sociaux), la présence à des manifestations ou de réunions, l'accueil d'un mouvement politique à son domicile¹²⁶, etc.

Elle ne fait pas obstacle à ce que l'agent public poursuive une carrière politique¹²⁷, développe des convictions religieuses ou exerce des activités associatives diverses. Toutefois, elle exclut la critique excessive, la violence des mots et le caractère outrancier des agissements. À défaut, l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires.

Les critères jurisprudentiels du devoir de réserve

Pour apprécier la portée de l'obligation de réserve, la jurisprudence articule trois critères, potentiellement cumulatifs.

Le premier critère est le niveau de diffusion, de publicité et globalement de résonance des écrits ou propos. Le manquement à l'obligation de réserve sera d'autant plus grave que ce niveau est important. La presse, la radio ou la télévision ou encore les sites internet donnent aux écrits et propos répréhensibles une résonance qui en accentue la gravité. En outre, le pseudonyme ou toute autre forme de dissimulation n'exonère pas l'agent public de son obligation de réserve¹²⁸.

Deuxièmement, le niveau hiérarchique et les fonctions occupées par l'agent sont également susceptibles d'aggraver le manquement à l'obligation de réserve. Cette obligation est d'autant plus forte que celui qui s'exprime occupe des postes importants (ambassadeurs, magistrats, préfets, etc.) et exerce des fonctions exposées ou sensibles (fonctionnaire en poste à l'étranger par exemple).

Enfin, le manquement à cette obligation sera d'autant plus caractérisé qu'il aura été exprimé en des termes outranciers. Par exemple, pour un militaire occupant un rang modeste, si son

¹²³ J. Rivero, Sur l'obligation de réserve : AJDA 1977, p. 583

¹²⁴ Voir pour les développements qui suivent : L'essentiel de la jurisprudence du droit de la fonction publique Recueil de commentaires de jurisprudences (éd. 2020), DGAFP, fiche n°26

¹²⁵ CE, 23 avril 2009, M. A..., n° 316862, Rec.

¹²⁶ CE, 10 novembre 1999, M. Aloïso X..., n° 179962, T.

¹²⁷ Article L 111-2 du code général de la fonction publique

¹²⁸ CE, 27 juin 2018, n° 412541, T.

statut lui imposait une exigence de réserve renforcée, le propos qui lui était reproché ayant néanmoins été formulé en des termes mesurés, le Conseil d'État a estimé que la radiation des cadres était une sanction manifestement disproportionnée¹²⁹.

Les enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur bénéficient d'une liberté d'expression plus large et sont, corrélativement, soumis à une moindre réserve dans leur expression. Ils n'en doivent pas moins faire preuve de tolérance et d'objectivité¹³⁰.

Étant une notion qui ne peut être définie avec précision, c'est à l'autorité hiérarchique dont dépend l'agent qu'il appartient, en premier lieu, d'apprécier au cas par cas si un manquement à l'obligation de réserve a été commis et d'engager, le cas échéant, une procédure disciplinaire. Il revient ensuite au juge d'apprécier, en cas de contentieux, la conformité de la mise en balance des intérêts antagonistes opérée par l'administration et la proportion de la sanction au regard du droit à la liberté d'expression.

Il est important de souligner que cette obligation de réserve, qui découle du principe de neutralité, est également applicable aux salariés, régis par le code du travail, d'une société de droit privé chargée d'une mission de service public. La Cour de cassation a eu l'occasion de l'indiquer au sujet d'un employé d'une mission locale : celui-ci « *est soumis aux principes de laïcité et de neutralité du service public et dès lors à une obligation de réserve en dehors de l'exercice de ses fonctions en sa qualité de salarié d'une personne de droit privé gérant un service public.* »¹³¹ Dans cette affaire, la Cour a notamment relevé les missions exercées par l'intéressé, la publicité des propos en cause diffusés sur son compte Facebook et la virulence de ceux-ci.

S'agissant des salariés des sociétés de l'audiovisuel public, l'obligation de réserve leur est donc applicable en raison des missions de service public dont ces sociétés ont la charge. Elle signifie que les salariés doivent manifester leurs opinions avec retenue et faire preuve de modération dans leur comportement et leur expression. Elle n'empêche donc nullement les agents d'avoir des opinions et de les exprimer ; elle impose seulement une certaine pondération.

Neutralité et ligne éditoriale

Le principe de neutralité ne figure pas explicitement dans la loi de 1986. Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé que les cahiers des charges des sociétés du secteur public de la communication audiovisuelle « *doivent nécessairement se conformer aux principes fondamentaux du service public et notamment au principe d'égalité et à son corollaire le principe de neutralité du service* »¹³². Il a ce faisant estimé que cette circonstance contribuait à l'objectif de pluralisme dans le secteur public. Les cahiers des charges en question des trois sociétés ne mentionnent pas explicitement ce principe. On y trouve toutefois une forme de rappel dans certaines formulations¹³³ et surtout dans l'interdiction de diffusion d'émissions ou de messages publicitaires produits par ou pour des partis politiques, des organisations syndicales ou professionnelles, ou des familles de pensée politiques, philosophiques ou religieuses¹³⁴.

¹²⁹ CE, 12 janvier 2011, *M. Matelly*, n° 338461, Rec.

¹³⁰ Par exemple : CE, 28 septembre 1998, *M. Bernard X...*, n° 159236, T.

¹³¹ Soc., 19 octobre 2022, pourvoi n° 21-12.370

¹³² Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, §15

¹³³ Article 21 du cahier des charges de France Médias Monde : « *Les programmes (...) respectent les différentes sensibilités politiques, culturelles et religieuses du public.* »

¹³⁴ Article 43 du cahier des charges de France Télévisions ; article 12 du cahier des charges de Radio France ; article 27 du cahier des charges de France Médias Monde

Les obligations qui découlent du principe de neutralité doivent être éclairées à la lumière des obligations propres au service public en question. Il n'est pas aisé d'isoler les obligations de service public dans l'ensemble de l'activité des sociétés dès lors que leur mission consiste, de manière synthétique, à « *offr[ir] (...) un ensemble de programmes et de services* » (...) « *dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport* »¹³⁵. Les obligations liées à cette mission sont « *définies* » par un cahier des charges¹³⁶. L'avis de l'Arcom sur l'exécution de ces cahiers des charges appréhende l'ensemble de l'offre des sociétés. Il y a donc lieu de considérer globalement l'activité des sociétés dans leur mission de média pour apprécier le principe de neutralité.

Or le rapport aux opinions est au cœur des enjeux constitutifs de tout média qui doit à la fois veiller à s'en abstraire et à leur donner la parole pour permettre au public de se forger sa propre opinion. **S'agissant d'un média d'information, le terme de « neutralité » est loin d'aller de soi. Il est généralement exclu par la profession** qui considère que la mission d'un journaliste consistant à présenter des faits implique nécessairement de les sélectionner et à faire des choix de présentation. De ce travail résulte la ligne éditoriale d'un média, l'édition consistant à sélectionner, organiser et publier des éléments textuels, iconographiques et audiovisuels. L'exercice de cette liberté éditoriale est une forme de corollaire du principe de l'indépendance de l'information.

Par ailleurs, il est admis que le travail journalistique puisse intégrer un « journalisme d'opinion » où sont exprimés des pensées, des idées, des croyances ou des jugements de valeur sous forme d'éditoriaux, de points de vue, de commentaires, de prises de position, lequel dispose d'une grande latitude dans le choix du ton et du style, tout en étant soumis aux mêmes exigences déontologiques que le journalisme factuel¹³⁷.

Pour apprécier la portée du principe de neutralité au sein du service public de l'audiovisuel, il peut être utile de distinguer, d'une part, la neutralité du service et des salariés qui le mettent en œuvre – décrite ci-dessus –, d'autre part, la neutralité des contenus.

La neutralité des contenus a été parfois abordée sous le prisme du droit à l'antenne, tantôt l'excluant ou l'exigeant¹³⁸. Des auteurs ont mentionné la « *neutralité-pluralisme* » par opposition à la « *neutralité-objectivité* »¹³⁹ ou la « *neutralité absolue* » opposée à la « *neutralité par compensation* »¹⁴⁰. Elle rejoint, ainsi qu'il a été dit, l'exigence d'impartialité.

La neutralité du service public peut avoir des implications sur les contenus diffusés par les antennes : elle interdit l'expression d'opinions politiques ou religieuses à l'occasion du service par les salariés et par toute personne à laquelle est confiée tout ou partie de l'exécution du service public.

Aucune de ces deux acceptions ne saurait toutefois être interprétée comme faisant obstacle à l'adoption d'angles dans les contenus ou encadrant le choix de présentation. Le service public ne peut être tenu à une « neutralité éditoriale » au sens d'une ligne inexistante, sans aucun élément de distinction ou souci d'attirer le public. Cantonner l'audiovisuel public à des présentations exclusivement factuelles et à contenus sans agrément ni saveur reviendrait non seulement à le condamner au déclin mais surtout à l'empêcher

¹³⁵ Article 43-11 de la loi de 1986

¹³⁶ Article 48 de la loi de 1986

¹³⁷ CDJM : [Le CDJM et le journalisme d'opinion - CDJM](#)

¹³⁸ Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ, 2004, p.59,

¹³⁹ Alain-Serge Mescheriakoff, *Droit des services publics*, PUF, 1997 (cité par Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ, 2004) pour qui la neutralité-pluralisme l'emporte sur la neutralité-objectivité : « c'est la confrontation des opinions diverses qui finalement peut assurer la neutralité du service public »

¹⁴⁰ Georges Burdeau cité par Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ, 2004, p.59,

d'assurer sa mission même. L'indépendance éditoriale est expressément rappelée par la loi s'agissant de la Chaîne Parlementaire¹⁴¹ et des « services » « de France Télévisions » « lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés »¹⁴².

1.3. Un idéal complexe mais cardinal

La description du paysage conceptuel dans lequel s'inscrit la notion d'impartialité montre que celle-ci s'entrelace en permanence avec d'autres exigences existantes de la déontologie de l'information ou des obligations du service public. Cette proximité suggère qu'elle implique, non pas des obligations d'un type nouveau, mais un degré d'exigence supérieur par rapport à celui attendu du secteur privé. Cette continuité entre des principes connexes n'empêche néanmoins pas de proposer une définition autonome de l'impartialité dans le champ audiovisuel.

1.3.1. Définition et champ de l'impartialité dans le secteur public audiovisuel

L'Académie française définit « impartial » de la manière suivante : « *Qui n'est pas partial, qui est sans prévention ou parti pris, qui s'efforce d'être équitable. Un juge, un arbitre impartial. Des historiens impartiaux.* »¹⁴³ Ou bien dès 1740 : « *Qui ne prend point les intérêts d'une personne par préférence à ceux d'une autre.* »¹⁴⁴. Cette approche par la négative résulte du terme lui-même.

Il s'agit souvent d'une qualité associée à une fonction. Comme indiqué *supra*, elle est d'abord associée à des missions consistant à prendre des décisions : le juge, l'administrateur ou le responsable sera lui-même jugé impartial s'il est parvenu à trancher une question ou une affaire dans un sens indépendamment de ses opinions et intérêts personnels sur ce sujet et qui auraient pu l'inciter à trancher dans l'autre sens. L'impartialité peut ensuite caractériser des professions consistant à formuler des analyses ou des récits : historiens, scientifiques, experts sont dits impartiaux si leurs propos ne sont pas influencés dans un sens plutôt qu'un autre par leurs opinions.

Appliquer ce principe spécifiquement à l'audiovisuel, et de surcroît préciser qu'il revient à l'autorité en charge de la régulation du contenu des communications de le garantir, conduit essentiellement à l'apprécier à l'aune de cette deuxième catégorie : **l'impartialité en question est celle des contenus proposés. Cette orientation rejoint les constats formulés par l'étude qualitative réalisée par l'Arcom : l'impartialité porte d'abord sur ce qui est dit (les faits) plutôt que sur qui le dit (les voix ou les images). L'impartialité consiste ainsi à exercer cette fonction de présentation de contenus sans parti pris ou préjugé.**

Une notion applicable à tous les contenus ?

Elle concerne au premier chef les contenus d'information, comme le souligne l'existence de la notion dans certains textes de déontologie des journalistes mentionnés *supra*. Même si le terme n'est presque jamais défini, il implique un certain rapport aux faits consistant à les vérifier, ne pas les déformer, les distinguer des opinions. L'impartialité, au même titre que d'autres notions parfois mises en avant comme la sincérité ou l'objectivité, constitue un axe

¹⁴¹ Article 45-2 de la loi de 1986

¹⁴² Article 44 de la loi de 1986

¹⁴³ Dictionnaire de l'Académie française, 9^e édition (actuelle)

¹⁴⁴ Dictionnaire de l'Académie française, 3^e édition, 1740

fédérateur de l'exigence journalistique. Il semble donc que l'exigence d'impartialité de l'audiovisuel public doit particulièrement trouver à s'appliquer dans le champ de l'information.

Le prisme d'entrée par l'activité journalistique pourrait conduire à limiter la notion à ce seul champ. Toutefois, la mission de l'audiovisuel public excède largement l'information ; elle consiste, ainsi qu'il a été rappelé, à offrir des programmes et des services dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport. Or, d'une part, ces domaines sont poreux comme en attestent les émissions d'info-divertissement ou la construction des grilles elles-mêmes qui voient l'inclusion de séquences de nature non informationnelle dans des ensembles de nature informationnelle et vice-versa. D'autre part, et dans une moindre mesure, il n'est pas impossible qu'une exigence d'impartialité puisse s'avérer parfois opérante pour apprécier l'offre de programmes par exemple culturels.

Si la notion a pour origine et pour cœur d'application le champ de l'information, dans son sens le plus large l'impartialité peut être appréciée dans une grande partie des contenus édités par les trois sociétés de l'audiovisuel public en ce qu'ils participent d'une mise en récit du réel. Ce faisant, elle dépasse la distinction entre l'information et les programmes habituellement admise au sein des sociétés. **Elle doit s'appliquer à l'ensemble des programmes qui concourent à l'information ou qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la perception que le public a de cette information.**

Les contenus produits par des sociétés de production ou prestataires extérieurs

Puisqu'il s'agit d'assurer l'impartialité des chaînes dans la perception du public, tout contenu diffusé ou publié par les sociétés en question y est soumis, quel que soit le canal (à l'antenne ; sur internet).

Le mode de production semble également indifférent : seul compte le fait que le contenu est édité par la société nationale de programme. En particulier, **la commande de programmes concourant à l'information à des producteurs extérieurs doit veiller à ce que ceux-ci satisfassent l'exigence d'impartialité.** Les règles déontologiques applicables en interne aux salariés devraient figurer dans les contrats conclus avec des prestataires, que les collaborateurs de celui-ci soient journalistes ou non.

La question des contenus fictionnels ou créatifs

La principale limite au champ de l'impartialité est celle de la liberté de création artistique. Issue de la liberté d'expression et consacrée à l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, elle intègre la liberté de la diffusion de la création¹⁴⁵. Toute œuvre, en particulier fictionnelle ou satirique, procède nécessairement d'un point de vue situé ; elle résulte de choix de montage, de narration et d'interprétation opérés par son auteur, lesquels impliquent une sélection et une hiérarchisation du réel. Dans cette perspective, la subjectivité ne constitue pas une anomalie, mais au contraire une composante inhérente à l'acte de création. Imposer à un auteur de neutraliser son point de vue, d'assurer un équilibre artificiel entre les positions ou de s'abstenir de tout engagement reviendrait à restreindre l'exercice de sa liberté de création. L'histoire des arts et de la pensée montre, au contraire, que de nombreuses œuvres majeures reposent sur l'affirmation d'un point de vue assumé.

Si l'impartialité ne saurait donc s'appliquer en tant que telle aux contenus artistiques, et notamment aux fictions, aux documentaires de création et à certains formats de divertissement, il y a néanmoins lieu de veiller au rapport qu'entretiennent ces contenus

¹⁴⁵ Article 2 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

avec le domaine de l'information. Dès lors qu'ils sont présentés avec un rapport de proximité, notamment à l'occasion d'une même émission, l'impartialité d'une séquence d'information peut être indirectement atteinte par les propos couverts par la liberté de création. Il y a lieu d'assurer dans ce cas soit une séparation plus nette entre les deux domaines, soit une conciliation des deux exigences impliquant une forme de modération pour les contenus créatifs.

Au-delà des contenus : l'impartialité des collaborateurs ou des dirigeants

Si l'impartialité du secteur public de l'audiovisuel s'apprécie essentiellement à l'aune des contenus, ceux-ci ne peuvent être envisagés sans les collaborateurs qui y ont contribué. Il revient bien potentiellement à chacun d'entre eux dans l'exercice de ses missions de se mettre individuellement à distance de ses propres biais ou préjugés. **Le principe ne concerne donc pas uniquement les journalistes ou collaborateurs en charge de l'information, mais également par exemple les chroniqueurs ou les humoristes.**

En outre, l'impartialité étant dans la loi celle du *secteur* de l'audiovisuel public, la société elle-même se doit de l'être. **Il s'en suit que les collaborateurs s'exprimant au nom de chaque société, et en particulier leurs dirigeants, doivent veiller à ne pas laisser entendre qu'il puisse exister des partis pris** dans la manière dont ils exercent leurs missions.

1.3.2. Une appréciation à moduler selon les contenus et les fonctions exercées

La portée du principe ne peut être considérée de la même manière dans toutes les situations. Comme le relèvent utilement les lignes éditoriales de la BBC, l'impartialité doit reposer sur un jugement éditorial éclairé, plutôt que sur une formule mathématique. Elle tient toujours compte du contexte et peut comporter de nombreux éléments, tels que l'exactitude, l'équité ou l'objectivité. Elle implique généralement bien davantage qu'un simple équilibre mécanique entre points de vue opposés et n'exclut pas la formulation de jugements objectifs et factuels fondés sur les éléments de preuve disponibles.

Son appréciation suppose en particulier de prendre en compte, d'une part la nature des programmes, et, d'autre part les fonctions exercées par les personnels exposés à l'antenne ou à l'écran.

Une mise en œuvre différenciée par types de programmes

Les émissions d'information régulières – telles que les journaux d'information, les matinales, les interviews ou les débats – ont un devoir d'impartialité maximal. Elles doivent en permanence assurer un traitement exact et équilibré des sujets controversés à l'échelle de chaque émission.

Les documentaires et les longs reportages ont plus de marges de manœuvre dans le choix et le traitement des sujets en raison de la nécessité éditoriale d'assumer un angle inhérent à leur format. Ils doivent néanmoins veiller à garantir un haut niveau d'exigence, en particulier dans la précision des faits, qui doit être le reflet du temps accru dont ils ont bénéficié pour leur production et du caractère différé de leur diffusion. Ils doivent assurer un équilibre dans la présentation des points de vue, apprécié sur une durée cohérente avec le déroulement du débat dans l'espace public. Cette catégorie inclut les émissions d'investigation, sur lesquelles reposent des exigences accrues eu égard à leur finalité et à leur importance dans le débat public.

L'impartialité peut être appréciée différemment dans les programmes où un journaliste intervient pour proposer une analyse ou une interprétation de l'actualité. La chronique constitue un format unidirectionnel qui ne repose pas sur l'intervention d'une pluralité de participants. Le billet d'humeur et l'éditorial correspondent à des formats assumant explicitement l'expression d'un point de vue personnel. Dans ces situations, l'impartialité s'apprécie d'abord d'un point de vue formel : le public doit pouvoir identifier sans ambiguïté la nature du format diffusé afin de savoir qu'il s'agit de l'expression d'une opinion. Il doit bénéficier des informations utiles lui permettant d'apprécier qui sont les personnes effectuant cette intervention, notamment leurs engagements associatifs ou professionnels passés ou présents. Ensuite, l'impartialité s'apprécie également eu égard au contenu de l'intervention, notamment au regard de l'honnêteté de la position exprimée, de l'équilibre du propos et de l'exactitude des faits présentés.

Des fonctions plus concernées que d'autres

Le niveau d'exigence doit également être modulé selon le niveau d'exposition à l'antenne et le rôle exercé dans la production du contenu et notamment dans la chaîne éditoriale. Plus un collaborateur, quel que soit son employeur, est visible à l'écran ou présent à l'antenne ou occupe une fonction élevée dans la hiérarchie éditoriale, plus sa responsabilité dans la garantie du principe d'impartialité est importante.

Deux catégories de personnes peuvent être particulièrement distinguées. Premièrement, les présentateurs de journaux ou d'émissions, les intervieweurs et les animateurs de débats incarnent directement la chaîne aux yeux du public. La perception d'un biais les concernant est susceptible de nuire à la perception de l'ensemble de la chaîne par le public. Deuxièmement, les cadres exerçant des responsabilités éditoriales (dirigeants des sociétés¹⁴⁶, directeurs de l'information ou des programmes, chefs de services, responsables de programmes, rédacteurs en chef, chefs de l'information, etc.) jouent chacun à leur niveau un rôle dans la sélection des contenus diffusés.

Pour ces deux catégories, une exigence accrue d'impartialité doit être attendue. Elle pourrait impliquer des obligations particulières ou renforcées, par exemple à l'égard des mandats électoraux ou dans l'expression publique.

1.3.3. Passer de la perception subjective des biais à la mise en place de garde-fous collectifs et objectifs

L'impartialité ainsi définie doit être maniée avec prudence en raison des limites méthodologiques intrinsèques que son appréciation sous-tend.

Des biais pour qui ? L'importance du contexte

Une première difficulté de la notion vient du fait que la perception d'un biais résulte toujours d'appréciations subjectives et contextuelles variées. Si ces perceptions peuvent être formellement additionnées pour former une appréciation globale, celle-ci peut refléter des biais jouant dans des sens contraires. Sous un angle politique, un même contenu peut être à la fois perçu comme trop orienté à gauche et à droite par différentes parties du public. L'étude de perception réalisée pour l'Arcom indique par exemple que 31 % des personnes estiment

¹⁴⁶ Sur qui repose une obligation, commune à tous les éditeurs, de maîtrise de l'antenne. L'éditeur est responsable de ce qu'il diffuse et doit se porter garant des propos tenus à l'antenne.

que Franceinfo est orientée sur le plan politique mais parmi ceux-ci, 17 % estiment que l'antenne est orientée à gauche, 8 % qu'elle est orientée au centre et 6 % qu'elle est orientée à droite.

En outre, **les auditeurs ou téléspectateurs n'ont pas tous eu le même rapport au contenu : de nombreux n'ont accès qu'à un extrait polémique sorti de son contexte**, souvent sans n'avoir eu aucun contact avec l'émission ou la chaîne en cause par l'effet des réseaux sociaux ; certains perdent leur capacité d'attention une fois le moment polarisant passé et ne seront pas attentifs aux efforts de modération ou de pondération mis en œuvre ; d'autres, plus rares, ont le temps de replacer ce moment dans son contexte d'ensemble qui peut s'apprécier à une échelle de temps variable allant d'une heure à plusieurs mois.

Cette dimension subjective se retrouve dans la grande variété des indices qui peuvent potentiellement entacher l'impartialité : le ton adopté par un intervenant ou la manifestation de ses émotions ; la difficulté des questions posées par l'intervenant à un invité ; la réaction de l'intervenant aux propos tenus par un invités (modération ; interruptions), etc. L'impartialité se nourrit également d'éléments qui dépassent le contenu lui-même : comportements hors antennes ; réputation ou engagements connu d'un intervenant. **Veiller à ce que des signes ou messages partiels ne soient pas formulés, y compris de manière non intentionnelle, sous-entend une analyse presque sémiotique de la présentation réalisée par le média.** L'étude qualitative réalisée par l'Arcom insiste sur ces micro-signaux envoyés par le journaliste : ils répondent à une quête de bonne foi de la part du public, l'impartialité acquérant presque une valeur morale.

Des biais par rapport à quoi ? L'absence d'une norme de référence

Une deuxième difficulté méthodologique tient à l'absence de référence par rapport à laquelle l'écart à l'exigence d'impartialité doit s'apprécier. Si l'impartialité signifie qu'un contenu devrait être le reflet fidèle de la réalité, le problème se déplace du côté de la représentation de cette réalité.

Si l'objectif est que les intervenants s'abstiennent de prendre en considération leurs propres opinions, celles-ci, à supposer qu'elles existent sur le sujet en cause, ne sont souvent pas connues. Et même quand le parcours, les engagements, les déclarations ou écrits d'une personne peuvent laisser anticiper qu'il est susceptible de prendre position dans tel sens, cela ne signifie pas qu'il est incapable de s'en extraire. La vigueur et le degré de conviction de son intervention à l'antenne peut aussi varier. **A l'évidence, il n'existe pas d'outils permettant de mesurer ces biais.**

Une exigence individuelle qui appelle des mesures collectives

A ces difficultés s'ajoute une ambiguïté inhérente à la notion d'impartialité qui est à la fois individuelle et collective. La tonalité déontologique du terme invite en première approche à le rattacher à des pratiques professionnelles individuelles. Toutefois, ainsi qu'il a été vu pour les fonctions juridictionnelles, **la garantie de l'impartialité nécessite une formalisation et donc une prise en charge au niveau collectif.** Cette confusion perturbe en permanence l'appréhension du sujet. Elle offre aussi un angle « dynamique » pour apprécier une activité de service public car elle manifeste « *une tension provoquée par l'objectivation nécessaire d'une exigence purement subjective* »¹⁴⁷.

Deux arguments plaident pour rattacher principalement l'enjeu de l'impartialité dans le champ audiovisuel à ce niveau collectif. D'abord, le législateur a lui-même indiqué cette orientation

¹⁴⁷ L. de Fournoux, *Le principe d'impartialité de l'Administration*, Thèse de droit public soutenue publiquement en 2017, p. 29.

en précisant que le principe concerne le « secteur », c'est-à-dire pris dans son ensemble. Ensuite, puisqu'il revient à l'Arcom de garantir ce principe dans ce secteur et que l'Arcom ne contrôle que les obligations applicables aux éditeurs, ce sont bien ces derniers qui doivent être tenus pour responsables.

La question n'est donc pas de savoir si un journaliste ou un producteur respecte individuellement les règles de déontologie applicables mais si une société nationale de programme a mis en place les mécanismes permettant de prévenir et de traiter les questions d'impartialité. Dans le prolongement de la théorie des apparences (cf. supra), il s'agit de passer d'une logique subjective – la capacité de collaborateurs à se mettre à distance de leurs opinions personnelles – à une approche objective s'efforçant de mettre en place des garanties et règles permettant de prévenir un risque dans la perception du public.

1.3.4. Un degré d'exigence accru par rapport aux principes existants applicables à l'information

Un principe qui renforce les obligations applicables aux programmes concourant à l'information

Articuler l'impartialité avec les autres notions connexes applicables n'est pas aisé. L'honnêteté consiste à présenter de manière exacte des faits et de les distinguer des commentaires ; le pluralisme consiste à assurer une représentation équilibrée de tous les courants de pensée. Pour le secteur public s'ajoute également la neutralité qui consiste pour ses salariés à s'abstenir de manifester leurs opinions.

La nature des obligations concernées par le principe d'impartialité semble en réalité se confondre avec celles résultant de ces autres principes. Une erreur factuelle dans la présentation d'une information, c'est-à-dire un manquement à l'honnêteté, est souvent interprétée comme le signe d'une prétendue partialité dans un sens ou dans un autre. La correction rapide de l'erreur à l'antenne et même la présentation d'excuses jouent un rôle important pour éviter cet effet et prévenir les polémiques ; mais elles n'effacent pas le manquement. De la même manière, la perception d'un déséquilibre d'une émission dans la représentation des positions en présence, c'est-à-dire une entorse au pluralisme, peut faire naître un doute sur le caractère impartial d'un programme. Et inversement, la présentation partielle d'un invité, ou la manière de lui poser des questions, peut venir vicier le caractère pluraliste d'une émission de débat. Enfin, si le sujet traité concerne la politique suivie par le Gouvernement, l'absence de positions en présence suffisamment critiques de cette politique, c'est-à-dire une forme de mise en cause de l'indépendance du média, pourrait être critiquée sous l'angle du manque d'impartialité de la chaîne par rapport à l'État.

La différence entre l'impartialité et les principes déjà applicables à l'information semble donc être plutôt de degré que de nature. Cette lecture est confirmée par des remarques formulées dans les groupes de discussion de l'étude réalisée par l'Arcom : « **Un média public devrait être encore plus impartial, tandis qu'un média financé par des fonds privés aura peut-être tendance à aller dans le sens de celui qui le finance.** » L'indépendance du média public à la fois constitue une condition de son impartialité et crée un effet d'attente.

Dans un cadre légal déjà exigeant à l'égard de l'ensemble des médias, deux axes pourraient donner lieu à des obligations supplémentaires.

Des médias plus honnêtes et plus transparents

L'étude de perception indique que l'honnêteté et la transparence arrivent systématiquement en tête lorsqu'on demande aux publics de hiérarchiser leurs attentes : « *L'honnêteté et la transparence du média, c'est le plus important.* » ; « *La transparence, c'est dire la vérité. Ne rien cacher et exposer tout ce qui s'est passé.* » ; « *Utiliser le conditionnel quand il faut. Le doute. Se corriger quand on se trompe.* » Ces qualités sont perçues comme plus atteignables et plus opérationnelles que d'autres notions comme l'impartialité ou la neutralité, et plus directement liées à la relation de confiance. **La transparence renvoie à une procédure : rendre visible les sources, les incertitudes, les méthodes.** L'amélioration de la transparence apparaît dans l'étude comme le premier levier que le public identifie pour assurer que l'audiovisuel ne prenne pas parti.

Les antennes sont déjà engagées dans des démarches en ce sens à des degrés divers. Peut particulièrement être cité le dispositif « Nos sources » de France Télévisions initié en 2021 et étendu en 2024. Il consiste à rendre accessibles au public les sources ayant servi à la réalisation des sujets diffusés dans les journaux télévisés et les magazines d'information du groupe. Sont recensés de manière non exhaustive les documents, données, témoignages ou références mobilisés par les journalistes pour construire leurs reportages. Ces informations sont mises à disposition en ligne, notamment sous les *replays* des journaux télévisés et des extraits de programmes d'information, permettant ainsi au téléspectateur d'accéder directement aux éléments ayant fondé le traitement journalistique. Un QR code affiché à l'écran à la fin de certaines émissions permet de faire le lien entre l'antenne en direct et ces supports numériques. Le groupe a complété ce dispositif en 2025 par la publication sur une page internet (la page dite « transparence ») de la liste de tous les invités, y compris non-politiques, sur les antennes ainsi que la répartition du temps de parole des invités politiques et des organisations syndicales.

Il existe également sur les antennes des trois sociétés des émissions dédiées à l'explicitation des choix éditoriaux des chaînes, notamment les temps réservés aux médiateurs ou par exemple l'émission « Pourquoi RFI dit ça ? » sur RFI.

Pluralisme : non pas seulement éviter un déséquilibre manifeste entre les courants d'opinion mais une obligation positive d'assurer un équilibre

L'audiovisuel public a une responsabilité particulière en matière de pluralisme. Il s'agit en effet d'une « **notion née du service public** »¹⁴⁸. Une conception du service public comme le garant du pluralisme s'est développée dès le statut de 1964 de l'ORTF¹⁴⁹ dans un contexte où service public et monopole public étaient confondus. La fin du monopole et la reconnaissance aux entreprises privées de l'accès à la communication audiovisuelle se sont ensuite accompagnées de garanties destinées à assurer le pluralisme également dans le secteur privé. Mais ces garanties peuvent apparaître comme nécessaires à la construction d'un espace public commun.

En outre, le Conseil constitutionnel a relevé dans sa décision sur la loi de 1986 que la mise en œuvre du pluralisme repose sur « *des modalités qui diffèrent suivant qu'il s'agit du secteur public et du secteur privé* »¹⁵⁰. Pour le secteur public, le Conseil constitutionnel mentionne à cet égard, outre les obligations liées au temps de parole du personnel politique¹⁵¹ : les obligations d'émissions relatives aux campagnes électorales¹⁵² ; le droit du Gouvernement de

¹⁴⁸ Philie Marcangelo-Leos, *Pluralisme et audiovisuel*, LGDJ, 2004, p.16

¹⁴⁹ « la finalité et la justification profonde du service public de la radiotélévision sont de garantir le pluralisme » (J. Chevallier, *Le statut de la communication audiovisuelle*, AJDA, 1982)

¹⁵⁰ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, §35

¹⁵¹ A cette date cet article 13 n'était applicable qu'au secteur public

¹⁵² Article 16 de la loi du 30 septembre 1986

faire programmer à tout moment toutes les déclarations ou communications que celui-ci juge nécessaires avec droit de réplique¹⁵³ ; la retransmission des débats des assemblées parlementaires ainsi qu'un temps d'émission accordé aux formations politiques et aux organisations syndicales¹⁵⁴ ; l'obligation de programmation le dimanche matin d'émissions à caractère religieux¹⁵⁵ ; les obligations imposées dans les cahiers des charges. Pour le secteur privé, le Conseil mentionne notamment les obligations entourant la délivrance des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique ; les dispositions encadrant les concentrations ; et les recommandations du régulateur pendant les campagnes électorales. **Ainsi semble-t-il admis par le juge constitutionnel que la spécificité des obligations qui incombent au secteur public conduit à y apprécier d'une manière particulière la mise en œuvre de l'objectif constitutionnel de pluralisme.**

Tous les médias audiovisuels doivent déjà, en application de la décision *RSF* du Conseil d'État et de la délibération du 17 juillet 2024 de l'Arcom, garantir un pluralisme interne en assurant que l'expression des courants de pensée et d'opinion ne soit pas affectée par un « *déséquilibre manifeste et durable* »¹⁵⁶. Il pourrait donc être considéré que le pluralisme que doit assurer le service public est d'une ambition supérieure : là où un déséquilibre implicite ou ponctuel pourrait être toléré de la part d'un éditeur privé, une chaîne publique a l'interdiction stricte de faire prévaloir toute tendance. **Le service public doit offrir au public un ensemble de programmes pluralistes non pas en complément mais indépendamment de ceux fournis par les opérateurs privés.** Autrement dit, il ne pourrait être envisagé que les conditions de réalisation du pluralisme externe applicables à un moment donné puissent avoir des effets sur celles du pluralisme interne des antennes publiques : le secteur public doit en lui-même toujours assurer la représentation des courants de pensée qui traversent la société. **Il ne lui est pas seulement interdit un déséquilibre *manifeste* dans la représentation des courants de pensée mais il lui est fait obligation d'assurer positivement une expression équilibrée de ces courants.**

Cette lecture du pluralisme éclairée par l'impartialité signifie qu'une éventuelle minoration des règles du pluralisme interne par le législateur ou par le juge ne signifierait pas nécessairement un changement pour le service public : devant rester impartial, il devrait conserver un pluralisme interne.

1.3.5. Un idéal qui assoit l'ambition et la singularité de l'audiovisuel public

Le service public de l'audiovisuel a pour mission de s'adresser à l'ensemble des Français. Cette approche universelle est inscrite dans la loi qui précise qu'il doit offrir des services au public « *pris dans toutes ses composantes* »¹⁵⁷. Elle se traduit aussi par son mode de financement public qui fait que chaque citoyen est en droit d'avoir des attentes à l'égard de ce service.

À cet égard, la nécessité de se mettre à distance de ses partis pris n'est pas vécue ou ressentie de la même manière dans le public et dans le privé. Dans le secteur privé il s'agit d'établir un lien de confiance avec le public effectif ou potentiel : avec ceux qui regardent ou qui pourraient regarder les programmes. **Dans le secteur public, ce lien de confiance doit être maintenu**

¹⁵³ Article 54 de la loi du 30 septembre 1986

¹⁵⁴ Article 55 de la loi du 30 septembre 1986

¹⁵⁵ Article 56 de la loi du 30 septembre 1986

¹⁵⁶ Délibération de l'Arcom n° 2024-15 du 17 juillet 2024 relative au respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion par les éditeurs de services

¹⁵⁷ Article 43-11 de la loi de 1986

également avec ceux qui ne regardent pas ses programmes. Tous les Français, y compris ceux qui ne regardent pas ou n'écoutent pas les médias publics doivent avoir confiance dans l'audiovisuel public en tant qu'institution.

Dans un paysage audiovisuel où les exigences à l'égard des médias publics et privés ont globalement convergé, et dans un contexte de défiance vis-à-vis des institutions en général et des médias en particulier, la notion d'impartialité est un élément valorisant pour le service public de l'audiovisuel. Elle permet de le singulariser là où les activités mises en œuvre peinent à le faire.

Des missions relativement proches de celles du secteur privé

La loi de 1986 a substitué à la notion de service public celle de « secteur public », les chaînes le constituant n'étant identifiées, au sein du titre III de la loi consacré à ce secteur, que sous leur désignation technique de « sociétés nationales de programme ». Cette conception marquait une rupture avec les lois précédentes dont la construction d'ensemble découlait de la définition des missions du service public. Outre des dispositions relatives à la redevance¹⁵⁸ et au statut des personnels¹⁵⁹ qui mentionnaient explicitement les missions de service public, d'autres signes distinctifs de ce service public ont été maintenus dans la loi, notamment au travers de charges particulières : des exigences spécifiques en matière de pluralisme – depuis étendues à toutes les chaînes, notamment par la loi du 1^{er} août 2000 – la prohibition d'éléments de programmation jugés trop commerciaux (interruptions publicitaires des œuvres audiovisuelles, télé-achat), la programmation d'émissions à caractère religieux et le respect d'un cahier des charges.

La loi du 1^{er} août 2000 marque un mouvement inverse en réintroduisant explicitement une référence au service public et ce faisant a contribué à mettre en cohérence ces éléments variés¹⁶⁰. Il est dorénavant indiqué que **les sociétés du secteur public « poursuivent, dans l'intérêt général, des missions de service public. »**¹⁶¹ Plusieurs dispositions du même article ont pour objet de préciser ces missions, notamment au regard de la diversité du public – « pris dans toutes ses composantes » – auquel les programmes s'adressent ou en énumérant différents domaines ou objectifs dont certains figuraient auparavant dans le cahier des charges.

Toutefois, au-delà de cette loi de 2000, l'ensemble des évolutions depuis 1986 marque une convergence des missions du secteur privé et du secteur public, les éditeurs commerciaux ayant été progressivement assujettis aux mêmes types d'obligations.

Obligations communes à tous les médias audiovisuels

L'actuel article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 comprend de nombreuses obligations pour l'ensemble du secteur de la communication audiovisuelle sur lesquelles l'Arcom a la charge de veiller : qualité et diversité des programmes, développement de la production et de la création audiovisuelles nationales, y compris dans leur dimension ultramarine, promotion de la diversité musicale ; défense et l'illustration de la culture et du patrimoine linguistique national, constitué de la langue française et des langues régionales ; représentation diversifiée et exempte de préjugés de la société française dans les programmes des services de communication audiovisuelle ; actions en faveur de la cohésion sociale et de la lutte contre les discriminations ; respect des droits des femmes ; juste représentation des femmes et des

¹⁵⁸ Ancien article 53 de la loi de 1986

¹⁵⁹ Actuel article 57 de la loi de 1986 : référence au principe d'égalité d'accès et de traitement ainsi que encadrement du droit de grève qui a été revu en 2009

¹⁶⁰ Serge Regourd, *Droit de la communication audiovisuelle*, PUF, 2001, p. 289

¹⁶¹ Article 43-11 de la loi de 1986

hommes dans les programmes ; image des femmes, notamment en luttant contre les stéréotypes, les préjugés sexistes, les images dégradantes, les violences faites aux femmes et les violences commises au sein des couples ; programmes destinés à l'enfance et à la jeunesse.

D'autres dispositions législatives fixent des obligations communes : respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale¹⁶² ; respect de la dignité de la personne ; interdiction de l'incitation à la haine ou à la violence et des provocations publiques¹⁶³. Ainsi qu'il a été dit, le triptyque formé par l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent a également été inscrit en facteur commun à l'article 3-1 de la loi de 1986 alors qu'ils étaient déjà énoncés pour les seules sociétés du secteur public de la communication audiovisuelle par des dispositions spécifiques qui sont encore conservées dans le texte et apparaissent ainsi redondantes¹⁶⁴.

Sur la base de ces dispositions, le régulateur a adopté des actes réglementaires applicables aussi bien aux sociétés nationales de programme qu'aux éditeurs hertziens ou non hertziens du secteur privé. Ces bases légales communes expliquent pourquoi beaucoup des dispositions des cahiers des charges des sociétés nationales de programme se retrouvent presque à l'identique dans les conventions conclues entre l'Arcom et les éditeurs commerciaux hertziens ou non hertziens.

Les obligations présentes dans les cahiers des charges propres aux seules entités du service public apparaissent d'ampleur relativement limitée. Certaines missions particulières sont assignées à France Médias Monde en raison de sa responsabilité dans le domaine de l'audiovisuel extérieur. De la même manière, Radio France est tenue de réserver une place significative aux formations orchestrales et chorales dont elle assure la gestion. En dehors de ces cas, et hormis les prescriptions législatives particulières (communications gouvernementales, campagnes électorales, programmes religieux, etc., cf. supra), **les sociétés nationales de programme et les sociétés commerciales hertziennes sont assujetties à des obligations d'intérêt général identiques.**

Finalement, la spécificité des sociétés nationales de programme réside moins dans les missions qui leur sont confiées que dans leur concrétisation et les objectifs fixés dans les contrats d'objectifs et de moyens et les cahiers des charges.

Une exigence spécifique au secteur public

Posée par le législateur, l'impartialité contribue à singulariser l'audiovisuel public. Même si les conditions d'élaboration de la disposition dans la loi (cf. 1.2.1.) indiquent un rapport de complémentarité avec le principe d'indépendance qui est commun à tous les médias d'information, il n'en demeure pas moins que seul le secteur public est redevable de cette obligation. **Cette spécificité est un atout dans une société polarisée où la manifestation d'une opinion adverse** semble insupportable à une plus grande partie de la population.

¹⁶² Article 13 de la loi du 30 sept. 1986, obligation des SNP étendue à tous les éditeurs en 2000

¹⁶³ Article 15

¹⁶⁴ L'article 43-11 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifié a été créé par la loi n° 2000-719 du 1er août 2000. Il prévoit depuis cette date que les sociétés nationales de programme « assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ». À noter que la formulation propre aux sociétés nationales de programme est plus directe en ce qu'elles doivent « assurer » ces principes, c'est-à-dire par elles-mêmes et ce indépendamment du rôle de l'Arcom.

L'impartialité renforce en particulier l'audiovisuel public dans une de ses principales missions : l'information. Contrairement aux autres groupes audiovisuels, celle-ci ne constitue pas une activité parmi d'autres du service public mais bien son cœur même. L'impartialité vient la conforter et étendre les exigences associées à l'information à d'autres types de contenus. La rigueur, la précision et l'honnêteté régissant le travail des journalistes pourraient être attendues d'autres émissions et programmes qui concourent à cette information.

La contribution de l'audiovisuel public à l'information

La télévision publique assure une part déterminante de l'information diffusée en France représentant près de la moitié du total, soit 44 % du volume d'heures d'information diffusé par les chaînes de télévision gratuites en France sur le linéaire. Leur rôle est encore plus marqué à l'échelle locale : via France 3 Régions/Ici et Outre-Mer La 1ère, elle diffuse plus de la moitié (53 %) des contenus d'information à vocation régionale, locale et ultramarine¹⁶⁵. Cette importance s'explique notamment par les obligations légales et réglementaires qui incombent aux organismes d'audiovisuel public. France 3, par exemple, repose sur un modèle hybride alliant information nationale et ancrage territorial¹⁶⁶.

Cette prégnance du secteur public dans l'information est la même pour la radio, les antennes publiques assurant 44 % du volume d'heures d'information diffusées en France, et même 62 % au niveau local via en particulier les stations du réseau Ici et Outre-mer la 1ère¹⁶⁷. Le groupe Radio France produit chaque semaine plus de 700 heures dédiées à l'information dont 180h de reportages. Il rassemble chaque jour près de 15 millions d'auditeurs qui s'informent avec les matinales de France Inter, franceinfo, ICI (ex France Bleu) et France Culture.

Il faut également souligner les atouts de France Médias Monde qui est un acteur essentiel du paysage informationnel à l'international à travers ses trois médias et dont les contenus sont quasiment tous produits en régie : France 24, chaîne d'information continue diffusée 24h/24 en quatre langues (français, anglais, arabe, espagnol) ; Radio France Internationale (RFI), radio mondiale d'actualité et de découverte émettant en français et en seize autres langues ; et Monte Carlo Doualiya (MCD), radio généraliste arabophone à destination du Maghreb et du Moyen-Orient.

Une boussole pour un service public exemplaire

L'impartialité peut être envisagée comme une boussole permettant d'orienter l'action des collaborateurs des entreprises publiques dans la production d'informations et des programmes qui y concourent.

Ne pouvant jamais être tout à fait atteinte dans les termes dans lesquels elle est formulée, il s'agit sans doute d'un idéal. L'étude qualitative réalisée par l'Arcom souligne la claire conscience chez le public qu'il est impossible d'être toujours impartial pour un média : *« Pour moi la neutralité ce n'est pas possible, ce ne sera jamais possible. » « Pour de la vraie information sans parti pris, il faudrait consulter tous les médias, ce que personne ne fait. »*. Géraldine Muhlmann aboutit à la même conclusion en évoquant l'histoire du journalisme : *« Il*

¹⁶⁵ Arcom et DGMIC, Étude sur le modèle économique de l'information en France, PMP Strategy, 2026

¹⁶⁶ Chaîne à vocation nationale, elle réalise des décrochages régionaux via un réseau de 24 antennes couvrant tout le territoire, y compris l'outre-mer. Ces décrochages diffusent des programmes régionaux et locaux, principalement des journaux d'information, mais aussi des magazines et documentaires valorisant la vie des territoires. France Télévisions pilote en outre les stations de radio d'Outre-Mer La 1ère, qui assurent également la couverture des territoires ultramarins, reprenant en partie des contenus des chaînes de télévision

¹⁶⁷ Idem

*est probable que l'observateur impartial soit, avant tout, un idéal, voire une croyance »*¹⁶⁸. L'impartialité risque de ce fait de subir les mêmes critiques que **la notion de neutralité qui souffre du double discrédit d'être jugée par le public à la fois utopique et suspecte**. Jugée irréaliste, prétendre l'atteindre revient à mentir ; si elle est présentée de manière trop visible, c'est qu'elle masque quelque chose.

Pour éviter ce piège, il est important de présenter l'impartialité non comme un label des contenus diffusés par le service public mais plutôt comme un objectif ou un aiguillon dans l'ensemble des choix réalisés. Comme le relevait un participant d'un groupe témoin de l'étude qualitative réalisée par l'Arcom : « *Je ne pense pas qu'on puisse être à 100% impartial, mais plus on l'est, mieux c'est.* ».

L'impartialité, conçue moins comme un état stable que comme un projet ou un idéal régulateur, contribue à créer un espace commun de faits partagés indispensable au débat public. Elle n'impose pas de traiter tous les sujets avec la même intensité, ni d'effacer toute hiérarchie éditoriale. Elle implique en revanche que les sujets retenus soient traités avec honnêteté intellectuelle, que les faits ne soient ni dissimulés ni déformés, et que les points de vue divergents se voient reconnaître une place réelle.

Ainsi conçue sans prétention utopique ou écrasante, l'impartialité peut constituer une source nouvelle de légitimité démocratique à une époque où les institutions font l'objet d'une défiance accrue. Comme le relevait Pierre Rosanvallon, le comportement impartial est de nature à contribuer à cette légitimité : « *il peut revêtir une dimension représentative par le souci qui l'anime de bien prendre en compte toutes les données d'un problème et de ne négliger aucune situation* » ; « *l'impartialité est vigilance, présence active au monde, volonté d'en donner la représentation la plus fidèle possible* ». ¹⁶⁹

*

* *

2. Une déconnexion entre les mécanismes internes existants et le contrôle externe exercé par le régulateur

Les différents organes et acteurs existants au sein des entreprises dessinent un écosystème où les cordes de rappel déontologiques existent mais où les acteurs ne coordonnent pas suffisamment leur action. Le régulateur est amené, sur saisine, à apprécier des contenus sur un terrain déontologique mais n'a pas connaissance de ces processus internes ni même des règles existantes. Par contraste, le modèle du contrôle de l'Ofcom sur la BBC au Royaume-Uni implique une attention plus grande à la conformité des processus internes.

2.1. Des règles et organes internes multiples mais peu articulés

Les sociétés de l'audiovisuel public s'intéressent à la perception par le public de leurs contenus et de leur image. Elles sont dotées d'un corpus de textes de nature déontologique relativement dense prescrivant des règles encadrant les pratiques professionnelles. Ces mécanismes

¹⁶⁸ Géraldine Muhlmann, *Pour les faits*, p. 50

¹⁶⁹ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, 2008.

n'abordent pas explicitement la question de l'impartialité, à l'exception du baromètre de France Télévisions. Toutefois, l'impartialité fédérant les notions existantes par ailleurs d'honnêteté, de pluralisme et d'indépendance dans un idéal d'exemplarité, il est clair que les mécanismes consacrés à la mise en œuvre de ces principes contribuent à son effectivité.

2.1.1. Des corpus déontologiques éparpillés et hétéroclites

Les trois sociétés de l'audiovisuel public se sont dotées de corpus de règles de nature déontologique, s'inscrivant ainsi dans le mouvement de renouveau que connaît la matière déontologique dans la sphère publique depuis une dizaine d'années. Ces règles fixent des repères nécessaires pour les collaborateurs dans l'exercice de leur mission au quotidien. Elles constituent aussi une source de légitimité pour les antennes face à la défiance du public. Leur existence et leur mise en œuvre peuvent être une garantie objective importante permettant de donner à voir l'exigence d'impartialité sur des sujets très concrets.

Ces règles sont déclinées dans des documents nombreux, éparpillés, souvent redondants, et aux périmètres complexes à articuler. Certains ne sont applicables qu'à une matière – par exemple au traitement de l'information¹⁷⁰ –, voire qu'à un sujet – par exemple la présentation des invités sur les plateaux¹⁷¹ ou les règles de traçabilité et de curation de l'information¹⁷² ; certains ne concernent qu'une seule chaîne du groupe¹⁷³ ou les seuls journaux d'information¹⁷⁴. Par ailleurs les chartes déontologiques de référence du journalisme précitées, notamment la charge du SNJ de 1918, sont systématiquement reprises ou endossées par les textes internes aux sociétés, par exemple dans le cadre d'un accord collectif

Ces textes sont élaborés, en fonction de leur sujet ou de leur niveau, selon des procédures et par des autorités variées. Il peut s'agir de notes de la direction des ressources humaines, de guides de la direction chargée de l'information, d'annexes à des accords collectifs ou de chartes ne mentionnant pas leurs conditions d'élaboration et compilant d'autres textes. Ils ont parfois fait l'objet d'une discussion dans le cadre du dialogue social ou d'une consultation du comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPIP)¹⁷⁵.

Ce paysage de documents enchevêtrés s'explique par l'organisation des sociétés, la variété des missions des services et les événements de l'actualité qui ont conduit à devoir préciser la manière de traiter telle ou telle problématique. **L'articulation des textes entre eux de manière verticale ou horizontale rend difficile l'accès aux règles déontologiques sur une question spécifique et implique de nombreux renvois.** A cela s'ajoute la présence parfois de règles sur le même sujet dans le règlement intérieur de l'entreprise qui permet à l'employeur d'exercer son pouvoir disciplinaire.

Dans cet ensemble complexe, des documents transversaux s'efforcent d'opérer des synthèses.

¹⁷⁰ Par exemple la charte de déontologie des journalistes de France Médias Monde de 2017

¹⁷¹ Charte de France Télévisions de 2025 sur la transparence concernant les engagements des invités dans les reportages et sur les plateaux de France Télévisions

¹⁷² Charte pour la traçabilité et sur la curation de l'information de Radio France

¹⁷³ Par exemple la charte déontologique de Franceinfo, commune à la télévision et à la radio

¹⁷⁴ Guide des bonnes pratiques déontologiques de 2023 des journaux de France Télévisions

¹⁷⁵ Par exemple pour la charte de déontologie des journalistes de France Médias Monde et le guides des bonnes pratiques à l'usage des réseaux sociaux de Radio France

Documents déontologiques transversaux

France Télévisions a élaboré et publié en 2017 une charte d'éthique applicable à l'ensemble des collaborateurs du groupe. Ce document porte notamment sur les engagements déontologiques relatifs aux contenus produits et diffusés, sur les activités politiques et associatives, sur la prévention des conflits d'intérêts, sur les relations avec les clients et prestataires, ou sur la communication à l'extérieur du groupe et sur les réseaux sociaux. S'agissant des conflits d'intérêts, est par exemple posée une obligation d'informer sa hiérarchie de tout lien pouvant être perçu comme tel ou de faire une demande écrite à sa hiérarchie pour toute collaboration extérieure et obtenir l'autorisation écrite avant son démarrage.

Ce document se croise avec la « charte des antennes » établie en 2011 qui continue d'être présentée par le groupe comme son texte de référence sur des thématiques liées au droit à l'image, à l'utilisation des réseaux sociaux ou encore aux missions du service public. Les principes qu'il comporte sont davantage tournés vers le public et l'information : l'honnêteté, la transparence, l'indépendance et le pluralisme de l'information ; l'expression des courants de pensée et d'opinion ; la représentation de la diversité de la population française. **De nombreuses dispositions recourent la charte d'éthique, obligeant à une lecture conjointe pour certains sujets.**

Radio France a réuni dans une note interne de la DRH de synthèse des règles déontologiques applicables aux salariés. Ce document distingue utilement les principes applicables à tous les salariés comme la neutralité, la laïcité et la réserve, et les règles supplémentaires applicables aux journalistes en citant des passages de la charte du SNJ de 1918. Un mécanisme formalisé de déclaration d'intérêts est mis en place. Tous les salariés sont invités à y procéder et une déclaration obligatoire est demandée « *à tous les salariés dont les professions sont susceptibles d'être exposées aux conflits d'intérêt et aux salariés intervenant à l'antenne, notamment : Les membres des COMEX / Codir de Radio France / Codiram ; Les journalistes ; Les PARLs ; Les chroniqueurs, producteurs, animateurs, présentateurs, collaborateurs spécialisés qui passent à l'antenne.* ». Une mise à jour régulière de la déclaration est prévue particulièrement pour les journalistes. Une règle de déport obligatoire est établie lorsqu'un risque de conflit d'intérêts se présente. Pour les journalistes et les salariés intervenant à l'antenne, un aménagement des fonctions du salarié est réalisé le temps que perdure le conflit (changement d'émission, changement de rubrique, enregistrement de podcasts...) et si l'aménagement est impossible, une mobilité est proposée au salarié le temps que la situation à l'origine du conflit cesse.

France Médias Monde dispose d'un guide à l'attention des collaborateurs des chaînes portant sur les partenariats, collaborations et activités extérieures et reprenant des dispositions contenues dans l'accord d'entreprise. Il prévoit notamment l'obligation de demander une autorisation préalable à la direction de la chaîne avant une collaboration extérieure et des règles sur les publications à titre privé sur internet. Un « *code de conduite anticorruption* » comprend également de nombreuses règles transversales, en particulier sur la prévention des conflits d'intérêts.

Sans refléter l'exhaustivité des thèmes abordés dans ces documents et les nombreux autres existants, l'exigence d'impartialité invite à développer trois sujets pour lesquels l'opinion personnelle d'un collaborateur peut être en jeu du point de vue du public.

Principes éditoriaux applicables à l'information

Radio France a consacré en 2023 huit principes fondamentaux qu'elle s'engage à respecter pour mériter la confiance de ses auditeurs et pour leur délivrer « *une information juste, c'est-*

à-dire impartiale et reposant sur des faits ». Ce document à la fois lisible, précis et opérationnel est utile pour les journalistes mais aussi pour le public. Sur la rigueur journalistique, il est indiqué que les journalistes « *veillent à présenter avec intégrité et avec équilibre les positions et arguments des parties prenantes. Ils veillent également à ne pas laisser transparaître leurs jugements personnels au travers de mots et d'expressions connotés, ou dans la hiérarchisation des actualités* »¹⁷⁶. Les principes comprennent notamment la distinction entre les faits les opinions¹⁷⁷ et l'expression des points de vue de manière équilibrée et pluraliste. Sur ce dernier point, Radio France indique identifier les opinions comme telles et préciser les attaches politiques ou idéologiques des intervenants ; les radios « *veillent à refléter un large spectre d'idées - à l'exception de propos en contradiction manifeste avec les droits fondamentaux, les principes démocratiques ainsi que les réalités historiques et les consensus scientifiques.* »

A France Télévisions, la charte des antennes comprend des rappels généraux sur le pluralisme, le lien de confiance avec le public et l'équilibre des points de vue. Des guides opérationnels existent avec des champs et objets variés. La direction de l'information a ainsi établi en 2023 une charte du rectificatif destinée à garantir une reconnaissance et une correction rapide des erreurs, imprécisions ou approximations. Existente aussi des documents formalisant des processus internes qui sortent du champ de la déontologie¹⁷⁸.

France Médias Monde s'est dotée en 2017 d'une charte propre qui définit les principes éthiques et déontologiques de ses équipes éditoriales, au premier rang desquels le respect des principes d'intégrité, d'impartialité et de protection des sources des journalistes. Elle est le fruit d'une rédaction collective par la direction, les sociétés de journalistes et les syndicats représentatifs du personnel du groupe. Le CHIPIP a par ailleurs été associé à sa rédaction et a rendu un avis sur le texte. Elle prévoit notamment, en reprenant souvent les termes de la charte de 1918, la proscription de tout moyen déloyal pour obtenir une information, l'interdiction de toute approximation, préjugé ou manipulation, l'impartialité comme pilier de l'action journalistique, la vérification avant publication, la distinction des faits rapportés des interprétations ou commentaires, le respect du pluralisme et de l'équilibre des points de vue, un processus de contrôle interne spécifique pour la couverture des actes de guerre, attentats et violences armées, etc.

Peut être également citée une charte déontologique propre à Franceinfo, réalisée conjointement par les équipes de Radio France et de France Télévisions, portant notamment sur la certification de l'information, la vérification des faits, l'expression sur les réseaux sociaux et les règles de correction et de modération.

Candidature d'un salarié à une élection politique et modalités d'articulation en cas d'élection

Les sociétés rappellent dans leurs textes le droit fondamental des salariés de participer à la vie politique et notamment de se porter candidats à une élection. Est également rappelé le cadre fixé par le régulateur en période électorale pour tout éditeur, en particulier la délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 qui prévoit que jusqu'à la date d'ouverture de la campagne officielle, les collaborateurs qui sont candidats « *veillent à ce que leurs éventuelles interventions à l'antenne ou à l'écran ne puissent avoir aucune incidence de nature à porter*

¹⁷⁶ Principe 4 : « Les journalistes proposent des analyses avec rigueur journalistique et honnêteté intellectuelle »

¹⁷⁷ Est précisé : « les faits sont par nature objectifs ; les analyses sont fondées sur une expertise, qu'elle soit journalistique ou scientifique ; les points de vue sont subjectifs et sont nécessairement présentés dans un cadre pluraliste. »

¹⁷⁸ Par exemple en matière de micro-trottoir, de rediffusions, de diffusion d'images en plateau, de vérifications des contenus extérieurs, etc.

atteinte à l'égalité des candidats devant les moyens de propagande et à la sincérité du scrutin », et qu'à compter de l'ouverture de la campagne officielle, ils s'abstiennent de paraître à l'antenne ou de s'exprimer sur les ondes.

Pour France Télévisions, la question est évoquée dans la charte des antennes qui donne aux responsables des moyens supplémentaires en prévoyant que « *des restrictions particulières peuvent être mises en œuvre par France Télévisions pour une période déterminée précédant l'ouverture de la campagne officielle afin de maintenir le principe de neutralité du service public.* » Un guide dédié à l'articulation entre les fonctions exercées au sein de France Télévisions et un mandat électoral prévoit un ensemble d'obligations déclinées en fonction de plusieurs critères :

- la temporalité par rapport à la campagne officielle et aux recommandations du régulateur à cet égard ;
- la qualité de candidat ou de conjoint de candidat ;
- la nature éditoriale ou non des fonctions exercées : les collaborateurs qui « contribuent éditorialement à l'antenne »¹⁷⁹ font l'objet d'obligations supplémentaires, et parmi eux, la décision concernant les présentateurs des journaux télévisés ou magazines d'information fait l'objet d'une information publique.

Si le collaborateur est élu, le traitement de sa situation varie selon que le mandat est exercé à temps plein ou bien constitue un mandat local à temps partiel exercé en dehors du temps de travail. Par exemple, pour un salarié ayant des fonctions éditoriales élu conseiller municipal, départemental ou régional, est exigé un « *retrait ponctuel de l'antenne quand il y a un sujet concernant directement ou indirectement son mandat électoral* », cette décision faisant l'objet d'un entretien managérial préalable et devant être motivée.

Chez Radio France, un ensemble de lignes directrices a été défini, après saisine et sur les recommandations du CHIPIP, pour encadrer la situation dans laquelle un collaborateur de Radio France se porterait candidat dans le cadre d'une élection politique. Elles indiquent que « *Les personnels exerçant une responsabilité éditoriale ou ayant un lien avec l'antenne et qui décident de se porter à candidats à une élection politique doivent en informer leurs responsables hiérarchiques et les autorités en charge de l'information, en principe, au minimum 15 jours avant le dépôt de candidature.* » Il est également prévu une telle information lorsque le conjoint ou concubin du collaborateur se porte candidat ; dans ce cas, durant la campagne électorale, « *les personnels de Radio France dont le conjoint ou concubin est candidat à une élection politique s'abstiennent de couvrir tout sujet ou mener toute interview en lien avec l'élection sur le territoire concerné.* » Après l'élection, l'accord collectif signé en 2015 prévoit que le journaliste ou le collaborateur d'antenne élu à Assemblée Nationale, au Sénat, au Parlement européen, dans un conseil régional ou départemental, ou nommé membre du gouvernement ou dans un cabinet ministériel ou un cabinet de collectivités territoriales est détaché d'office jusqu'à l'expiration du mandat ou la cessation de ses fonctions. Pour les autres mandats, la situation du salarié élu est examinée par une commission paritaire au regard des exigences d'indépendance et d'impartialité. Celle-ci doit permettre de décider la suspension de son contrat de travail ou une affectation à un poste ou un territoire qui permet d'éviter un conflit d'intérêts.

France Médias Monde applique une pratique similaire : pendant la campagne électorale, le journaliste ou correspondant ne doit plus exercer de fonctions éditoriales, en particulier sur la zone géographique de sa circonscription, et il est fortement recommandé qu'il bénéficie d'une

¹⁷⁹ Désigne toute personne qui contribue éditorialement à l'antenne et à l'information même sans incarnation à l'antenne et y compris sur le web

suspension ou d'un aménagement substantiel de son contrat (congé sans solde, mise en disponibilité, réaffectation).

Ces règles, sans être totalement homogènes – celles de Radio France paraissent plus strictes en ce qu'elles interdisent l'exercice de tout mandat régional ou départemental, y compris non exécutif –, **sont cohérentes et traduisent un souci d'impartialité objective**. En l'absence de dispositions d'incompatibilité prévues par le législateur, les marges de souplesse qu'elles permettent, notamment pour l'appréciation des mandats municipaux, se rapprochent du cadre déontologique applicable par exemple aux magistrats administratifs¹⁸⁰.

Réseaux sociaux : de nombreuses recommandations mais une ambiguïté sur les usages privés

Le besoin d'encadrement de l'usage des réseaux sociaux par leurs collaborateurs a été pleinement identifié par les trois sociétés ces dernières années. **Les recommandations formulées sont utiles mais elles ne rappellent toutefois pas, sauf chez Radio France, l'obligation de réserve applicable aux salariés du service public y compris pour leurs publications personnelles.**

S'agissant de France Télévisions, la charte d'éthique de France Télévisions de 2020, applicable à tous les collaborateurs, indique les règles suivantes : « *Ne pas communiquer – si je n'y suis pas habilité par ma fonction – à l'extérieur sur le groupe ni en son nom, à moins d'y avoir été expressément autorisé. (...) Veiller à ce qu'il n'y ait pas de confusion entre mes communications personnelles et celles du groupe. Veiller en toutes circonstances, et notamment dans les communications sur les réseaux sociaux, à respecter l'obligation de loyauté vis-à-vis du groupe et à m'abstenir de tout propos dénigrant l'entreprise.* » La charte des antennes prévoit quant à elle : « *Lorsqu'ils prennent part au débat public, les collaborateurs s'expriment à titre personnel et non en tant que représentants de France Télévisions, sauf s'ils ont reçu un mandat spécifique à cet effet.* »

Le Guide du bon usage des réseaux sociaux de 2023 précise notamment : « *Si dans votre biographie vous inscrivez votre appartenance au groupe France Télévisions, (...) alors il existe une présomption que ce compte est un compte professionnel et non plus un compte personnel. L'utilisation de la phrase "Mes tweets n'engagent que moi" ne vous protège pas en cas d'abus de liberté d'expression. Elle n'invalide en rien le fait que vous représentez de fait le groupe France Télévisions. (...) Il ressort de la jurisprudence que l'abus de la liberté d'expression est caractérisé notamment par la tenue de propos injurieux, diffamatoires ou excessifs à l'encontre de l'entreprise, de ses dirigeants ou encore, de ses collègues de travail.* » Des règles applicables aux seuls journalistes et personnes contribuant à l'information sont édictées : « *Tout journaliste du groupe France Télévisions s'exprimant sur les réseaux sociaux respecte les valeurs de véracité, d'impartialité et d'équité de l'information de service public. N'exprimez pas d'opinion politique partisane, en particulier pendant les périodes de campagne électorale, au nom de l'impartialité du service public. L'adjectif « partisan » s'entend ici au sens politique : Soutien à un parti. Soyez vigilant sur la polarisation autour de thèmes inscrits au programme d'un parti ou de campagnes ciblées menées par un parti. Le fait de donner votre avis sur ces thèmes peut mettre en cause, aux yeux d'un large public, votre impartialité et celle de France Télévisions. Sur les faits d'actualité, ne dites pas sur les réseaux sociaux ce que vous ne diriez pas à l'antenne ou sur l'une des plateformes de France Télévisions, même si votre expression, votre ton, et les codes employés peuvent être différents.* » La règle semble être ainsi plus stricte pour les personnes contribuant à l'information, mais elle n'en demeure pas moins ambiguë : elle interdit d'exprimer son soutien à un parti, mais pas d'exprimer son opinion

¹⁸⁰ Recommandation n° 1-2019 du 23 septembre 2019 du collège de déontologie de la juridiction administrative

sur des thèmes pouvant avoir une résonance politique. Surtout, la charte des antennes permet explicitement de prendre part au débat public dès lors qu'il s'agit d'une expression à titre personnel.

S'agissant de Radio France, la synthèse des règles déontologiques de 2024 mentionnée *supra* cite explicitement le devoir de réserve : « *les salariés d'une entreprise exerçant une mission de service public sont soumis à un devoir de réserve pendant et en dehors du temps de travail. Ce devoir de réserve désigne l'obligation faite à tout salarié en charge d'une mission de service public de faire preuve de réserve et de retenue dans l'expression écrite et orale de ses opinions personnelles.* » Plus précisément, également à l'attention de l'ensemble des salariés, un guide des bonnes pratiques pour l'usage des réseaux sociaux a été élaboré en 2021, soumis à la consultation du CSE et annexé au règlement intérieur. Il avait été précédé d'un avis du CHIPIP sur saisine de la PDG de la société. Cet avis, qui avait été l'occasion de travaux importants de la part du comité, recommande notamment sur la neutralité que journalistes de Radio France « *n'expriment pas d'opinions politiques personnelles et font preuve, à cet égard, d'une prudence particulière durant les périodes de campagne électorale.* ». Le guide prévoit que « *les collaborateurs de Radio France n'expriment pas d'opinions politiques dans une mesure susceptible de porter atteinte au principe de neutralité du service public et font preuve, à cet égard d'une prudence particulière durant les périodes de campagne électorale.* »

France Médias Monde déploie également un arsenal déontologique s'agissant des réseaux sociaux. Le Guide à l'attention des collaborateurs des chaînes prévoit ainsi que « *Les comptes personnels doivent être séparés explicitement du compte professionnel du journaliste.* » et que « *Les journalistes s'abstiennent de tout commentaire pouvant nuire à l'image de France Médias Monde.* ». L'accord d'entreprise stipule que « *le salarié dispose d'une liberté d'expression ou d'opinion qui peut s'exercer dans l'entreprise comme en dehors de celle-ci. Les salariés ne peuvent toutefois abuser de cette liberté notamment en tenant des propos injurieux, diffamatoires ou excessifs à l'intérieur comme en dehors de l'entreprise, ou au nom de celle-ci. Dans le cadre de l'expression publique de leur opinion, les journalistes respectent la déontologie professionnelle.* »

Il peut enfin être noté la mention dans la charte déontologique de France info qu'un journaliste de l'antenne « *n'exprime pas d'opinions politiques partisans, en règle générale, et en particulier pendant les périodes de campagne électorale, où le service public doit afficher sa neutralité.* »

Au-delà de ces guides déontologiques, doit particulièrement être soulignée l'absence de mention de l'obligation de réserve dans les règlements intérieurs des sociétés.

Sur le principe de neutralité, le règlement intérieur de France Télévisions prévoit, en rappelant à la fois la loi du 24 août 2021 précitée et le code du travail qui permet de restreindre la manifestation des convictions des salariés si ces restrictions sont justifiées et proportionnées¹⁸¹, que « *les salariés ne peuvent participer à des activités en lien avec leurs convictions religieuses ou politiques qu'à titre privé, en dehors du contrat de travail, sans référence à l'appartenance à France Télévisions (...). Il doit être clair que les opinions exprimées dans ce cadre sont purement personnelles et n'engagent en aucun cas le groupe.* » Il est également prévu que, dans l'exercice de leurs fonctions, les salariés ne peuvent manifester leurs convictions dans leurs propos, tenues ou comportement lorsqu'ils sont amenés « *à être sur nos antennes, ou en contact avec des tiers au groupe ou à représenter le groupe* ». Le règlement intérieur de Radio France comporte des dispositions essentiellement sur le port de signes religieux : « *toute manifestation de convictions*

¹⁸¹ Article L. 1321-2-1 du code du travail

religieuses ou politiques et notamment le port dans l'exercice des fonctions de vêtements ou d'accessoires visibles identifiant une personne comme représentant une obédience politique, ou quelle que croyance religieuse que ce soit est interdite, à l'exception des invités ».

En définitive, les sociétés sont dotées d'un corpus déontologique important qui traite de la plupart des sujets susceptibles de mettre en risque l'impartialité, mais qui apparaît éclaté, difficile d'accès et touffu. Les salariés ne sont pas en mesure de comprendre facilement les règles applicables sur un sujet précis par un recueil simple, tenu à jour et qui serait l'outil indispensable d'une démarche déontologique à la fois opérationnelle et globale. La publicité de ce document serait particulièrement utile du point de vue de l'impartialité pour rendre visible auprès du public les engagements auxquels sont tenus les antennes et leurs collaborateurs.

Les obligations pourraient de surcroît être clarifiées s'agissant de l'expression d'opinions, notamment sur les réseaux sociaux.

2.1.2. Les médiateurs : des interlocuteurs en prise directe avec la perception du public

Institution ancienne s'inspirant des « *ombudsman* » nordiques et apparaissant dans le secteur de la presse dans la première moitié du XX^{ème} siècle, les médiateurs jouent un rôle d'intermédiaire entre le public et l'entreprise. Leur médiation consiste essentiellement à répondre aux réactions ou demandes du public et à lui expliquer le travail de la rédaction. Ils n'interviennent jamais dans la programmation des antennes mais seulement après la diffusion. Les trois sociétés nationales de programme se sont d'elles-mêmes dotées de ces organes, ni la loi, ni leurs cahiers des charges ne leur en faisant obligation.

Les médiateurs sont saisis directement par le public. Ils examinent toutes les requêtes qui leur parviennent. S'ils leur apportent presque toujours des réponses, ils sont libres de le faire ou non. Quand ils l'estiment utile, ils peuvent intervenir de différentes manières auprès des équipes éditoriales à la fois pour sensibiliser les rédactions à des difficultés que les téléspectateurs leur signalent et pour apporter au public des éléments d'explication. Leur positionnement est celui d'un organe interne indépendant de la hiérarchie éditoriale, mais qui conserve avec les rédactions des liens étroits passant par exemple par leur participation à des réunions hebdomadaires réunissant les directions des programmes ou de l'information.

Les problématiques dont ils se font l'écho sont directement liées à l'actualité et au traitement de celle-ci par les chaînes. Leur expérience permet toutefois de dégager des continuités fortes dans les sujets de préoccupation du public : le choix des mots employés par les intervenants à l'antenne pour décrire un événement ou un phénomène ; le déséquilibre dans la représentation des points de vue de telle ou telle émission ; des interrogations sur le choix d'avoir invité une personne à s'exprimer plutôt qu'une autre ; la confusion entre faits et commentaires dans le traitement de l'information ; l'insuffisance de contradiction ou de contextualisation face à un sujet sensible.

France Télévisions comprend un médiateur depuis 1998 et en compte aujourd'hui deux : l'un pour l'information ; l'autre pour les programmes. La charte des antennes adoptée par le groupe en 2020 leur accorde une large place dans la relation que France Télévisions entend entretenir avec ses téléspectateurs. Le médiateur y est décrit comme « une instance impartiale » jouant un rôle d'intermédiaire entre le public et les antennes. Il est rattaché directement à la présidente de l'entreprise et bénéficie d'une indépendance durant l'exercice de ses fonctions

en ce qu'il n'exerce pas d'autres fonctions éditoriales ou exécutives. Il reçoit chaque année entre 6000 et 7000 messages. Il dispose à l'antenne d'un espace éditorial mensuel intitulé *Votre télé et vous*, émission mensuelle diffusée sur France 2, France 3 et Franceinfo qui lui permet de revenir en présence d'invités sur un certain nombre de sujets relevés par les publics. Il transmet une à deux fois par mois aux personnels – dont les instances dirigeantes – de France Télévisions une revue des sujets mis en avant par les publics dans leurs courriels, avec de larges citations de messages afin de faire comprendre aux salariés et responsables ce qui intéresse, irrite ou déconcerte les téléspectateurs.

La médiatrice de Radio France, créée en 2002, occupe aujourd'hui une place unique dans le paysage médiatique français en raison tant de son volume d'activité que de la nature radiophonique du média qui confère à la médiation une portée hors du commun. Fondée uniquement sur le son et la voix, la radio crée en effet avec son public une relation singulière, souvent décrite comme intime et familière, favorisant l'imagination active et les logiques d'habitude – beaucoup d'auditeurs écoutent les mêmes émissions à heures fixes, retrouvent les mêmes animateurs ou les mêmes chroniques. Cette proximité entre le public et le média se traduit par le fait que chaque émission dispose d'un public d'auditeurs connaisseurs et fidèles, écoutant le programme de manière à la fois régulière et ancienne – parfois depuis plusieurs années voire décennies –, et qui sont ainsi susceptibles de réagir plus facilement à des propos ou choix éditoriaux qui les interpellent. A cela s'ajoute le fait que les émissions elles-mêmes proposent souvent des espaces d'interaction directe (appels en direct, messages, dédicaces) qui renforcent le sentiment d'appartenance à une communauté.

La médiatrice de Radio France reçoit ainsi en moyenne 160 000 messages par an et 700 par jour, soit 25 fois plus que le médiateur de France Télévisions. Chaque message est lu et fait l'objet d'une réponse. Celle-ci s'appuie sur des éléments recueillis auprès de la direction de la chaîne, voire du journaliste ou du producteur concerné. Outre cette spécificité liée au nombre de saisines reçues, la médiatrice se distingue par la visibilité qu'elle donne à la critique émise par les auditeurs. Elle dispose de temps d'antenne dédiés nombreux : elle a animé 50 rendez-vous d'antennes en 2025, notamment le samedi sur Franceinfo, ainsi que mensuellement sur France Inter et France Culture. Surtout, elle publie chaque semaine une lettre qui lui permet de mettre en relief les questions qui ont été soulevées par un nombre significatif de personnes. Cette *Lettre de la médiatrice* est constituée de nombreux extraits de messages des auditeurs mais également d'un éditorial qui est l'occasion de mettre en exergue des critiques sur des points précis et de montrer l'écho que celles-ci ont suscité chez les responsables de la chaîne et les éventuelles mesures qui ont été prises. Le fait que cette lettre soit publiée sur le site internet de Radio France, et non pas seulement transmise en interne, doit être particulièrement souligné : cette publicité permet de rendre visible pour le public le fonctionnement interne de la société et l'effet que leurs saisines sont susceptibles de produire.

France Médias Monde dispose également d'un médiateur. La spécificité de la vocation mondiale et multilingue du groupe a une influence évidente sur son travail : il est moins saisi – environ 500 saisines par an – et les questions lexicales ou de traduction occupent une place particulière – d'où l'intérêt que lui-même soit trilingue. Il ne dispose pas d'un temps dédié à l'antenne mais intervient ponctuellement quand le besoin s'en fait sentir.

La comparaison de ces trois médiateurs est nécessairement limitée par le fait qu'ils exercent chacun leur activité au sein de médias et à l'attention de publics très différents. Il est néanmoins intéressant de relever que, **au-delà des nombreux aspects qui les rassemblent, ils conçoivent leur mission avec des nuances importantes. Certains expliquent que leur rôle est de veiller au respect par les journalistes de la déontologie ; d'autres se voient à l'inverse comme les porte-paroles du public auprès des journalistes.** Certains s'abstiennent d'exprimer tout point de vue par rapport aux problèmes dont ils sont saisis ;

d'autres n'hésitent pas à indiquer dans les réponses qu'ils adressent au public s'ils sont d'accord ou non avec eux, y compris lorsque cela met en cause la politique éditoriale d'une chaîne.

Du point de vue de la garantie de l'impartialité, quel que soit le positionnement adopté et l'intensité des saisines, il est certain que le médiateur joue un rôle essentiel en ce qu'il est en prise directe avec le public. Il constitue l'interlocuteur de premier niveau à qui s'adresser lorsqu'il apparaît qu'un programme d'information présente une forme de parti pris. Aussi la place que les chaînes accordent à son travail dans leur fonctionnement interne est de nature à renforcer l'impartialité globale des programmes aux yeux du public. De manière générale, tout effort d'objectivation du fait que la chaîne prend en compte les messages qui sont envoyés au médiateur y contribue.

2.1.3. Les comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPIP) : des organes peu visibles et insuffisamment exploités

La loi Bloche de 2016 a prévu l'obligation, pour tout service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale, de se doter d'un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (CHIPIP). Celui-ci est chargé de « *contribuer au respect* » des principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes qui y concourent. Ses modalités d'accès sont larges car ils peuvent être saisis « *par toute personne* ». Il doit informer l'ARCOM de tout fait susceptible de contrevenir à ces principes et rend public un bilan annuel¹⁸².

Les sociétés nationales de programme se sont dotées d'un comité en application de ces dispositions. Leurs modalités de composition et de fonctionnement, qui ont été fixées par leur cahier des charges respectif¹⁸³, sont les mêmes dans les trois cas.

Le comité est composé de cinq à sept membres, dont le nombre est fixé par le conseil d'administration de la société, qui en assure également la nomination, à l'exclusion des représentants de l'État pour ces décisions. Les membres sont désignés pour une durée de trois ans, renouvelable. Ils sont soumis à des obligations de réserve et de confidentialité, impliquant notamment l'absence de prise de position publique sur les affaires en cours d'examen et le respect du secret des délibérations.

Les cahiers des charges précisent en outre que le comité dispose des moyens administratifs et techniques nécessaires à l'exercice de ses missions et peut voir les frais engagés par ses membres dans le cadre de leurs fonctions pris en charge. Ils contiennent enfin des dispositions relatives aux modalités de délibération, au quorum, à la convocation et à la fixation de son ordre du jour. Le comité est tenu de rendre public un bilan annuel

Ces comités avaient pour ambition d'apporter une « *réponse au double besoin de disposer d'instances de réflexion et de dialogue permettant à la direction et à la rédaction de débattre* »

¹⁸² Article 30-8 de la loi de 1986

¹⁸³ Articles 35-1, 4-1 et 20-1 des décrets fixant les cahiers des charges respectivement de France-Télévision, Radio France et France Médias Monde

des questions éthiques auxquelles elles sont confrontées et de prouver l'indépendance de l'information délivrée aux citoyens grâce à l'intervention d'un regard neutre et objectif¹⁸⁴. »

Les auditions conduites mettent en évidence un fonctionnement globalement limité des comités, caractérisé par une activité faible et hétérogène selon les entités.

Activité des CHIPIP

	Réunions			Saisines			Avis		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
FTV	3	4	7	2	7	16	1	1	2
RF	5	8	6	98	95	51	1	2	3
FMM	3	3	3 ¹⁸⁵	0	0	1	2	0	0
C+	4	2	3	0	0	0	1	0	0
E1	8	2	3	0	0	0	0	0	0
M6	3	4	/	0	0	/	0	0	/
Altice	2	2	/	0	4	/	0	0	/
TF1	3	2	3	3	2	1	0	0	0

Sources : Arcom ; bilans des CHIPIP

Les volumes de saisines et des avis des comités de France Télévisions et de France Médias Monde apparaissent particulièrement réduits au regard des enjeux. Depuis sa création, celui de France Télévisions n'a enregistré qu'une quarantaine de saisines et a rendu 9 avis dont 6 sont publiés sur sa page internet. Il ne s'est autosaisi qu'une seule fois. Avant 2025¹⁸⁶, celui de France Médias Monde n'avait enregistré depuis sa création aucune autre saisine que celles de la direction de la société, un constat qui peut principalement s'expliquer par la relation spécifique au public induite par l'échelle internationale du média.

Le comité de Radio France connaît une activité plus soutenue : il enregistre plusieurs dizaines de saisines chaque année et a publié sur sa page internet depuis sa création 27 réponses à des saisines. Pour l'année 2024, il a par exemple examiné 95 saisines ayant donné lieu à 6 réponses individuelles, dont une réponse publiée. Il a également formulé 5 avis et recommandations sur des sujets de portée générale, soit sur saisine de la présidente du conseil d'administration, soit sur auto-saisine. Par exemple, il s'est saisi de la question de la place, du rôle et du statut des experts dans les programmes et au sein des rédactions et à cet égard formulé des recommandations judicieuses au regard au principe d'impartialité : « *les personnels des antennes de Radio France devraient s'efforcer, dans la mesure du possible, de le présenter de manière complète et d'exposer l'autorité scientifique dont celui-ci dispose en lien avec le sujet traité. Il est important qu'ils distinguent clairement, à l'antenne, les experts invités des chroniqueurs, des journalistes ayant une expertise et des éditorialistes.* (...) Avant

¹⁸⁴ Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, par M. Patrick BLOCHE, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2016.

¹⁸⁵ Nombre minimum de réunions par an.

¹⁸⁶ Saisine de l'Observatoire Juif de France en 2025 sur une question de lexique employé pour la couverture du Proche-Orient

de solliciter un expert pour intervenir à l'antenne, il apparaît nécessaire que les personnels des antennes de Radio France interrogent celui-ci sur l'existence éventuelle de conflits d'intérêts le concernant en relation avec le sujet traité »¹⁸⁷. Ces avis n'ont toutefois pas de caractère contraignant, le comité se bornant à proposer des réflexions ou des repères.

Les volumes globalement limités de saisine au regard de l'audience et des quantités de contenus diffusés par les éditeurs attestent d'un manque de visibilité des CHIPIP souligné par l'ensemble des personnes auditionnées. Cette invisibilité est particulièrement attestée par le manque de notoriété du comité en interne par les journalistes eux-mêmes : tant les représentants des salariés que les sociétés de journalistes ont indiqué que de nombreux journalistes ignorent l'existence du comité. Le fait que celui-ci ne soit jamais saisi ni par ces sociétés – associations au sein des rédactions veillant aux pratiques professionnelles (cf. infra) –, ni par des journalistes de manière individuelle, en est révélateur.

Du point de vue du public, le comité est également peu identifié. La faiblesse du nombre de saisines directes par des auditeurs ou des téléspectateurs indique que ceux-ci ne le perçoivent pas comme un organe tourné vers eux. Son rôle paraît se confondre avec celui du médiateur, y compris chez Radio France.

Dans leurs relations avec les présidentes des sociétés, il ressort des auditions que les comités occupent une fonction de conseil à la fois interne et indépendant. En pouvant être saisis par les instances dirigeantes et en leur transmettant leurs avis, ces comités constituent un point d'appui permettant d'éclairer la décision, notamment en apportant un regard distancié sur des situations sensibles ou des manquements potentiels aux principes déontologiques. Les avis rendus par les CHIPIP de Radio France et de France Télévisions à l'occasion de la diffusion des vidéos concernant Thomas Legrand et Patrick Cohen à l'automne 2025 illustrent ce rôle d'organe indépendant, faisant autorité et réactif face à une crise. Leur activité peut aussi aider les dirigeants à mieux cadrer les pratiques rédactionnelles ou à objectiver certaines critiques.

En définitive, le rôle de ces comités demeure particulièrement limité. L'absence de moyens de suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations ne permet pas de déterminer les effets que celles-ci ont pu avoir sur le fonctionnement de la société. **Si les CHIPIP peuvent utilement contribuer à nourrir la réflexion stratégique et à renforcer la crédibilité des décisions prises, leur positionnement actuel les cantonne à une mission d'accompagnement et de conseil, dont l'effectivité dépend étroitement de la volonté des dirigeants de les saisir. Cette proximité avec les instances dirigeantes peut nuire à la perception d'indépendance du comité.** Leur fonctionnement demeure la plupart du temps réactif, dépendant des saisines, sans véritable activité de veille ou d'analyse. À ces limites s'ajoute un sous-dimensionnement des moyens humains dédiés à leurs travaux. Ce bilan mitigé, dressé également par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale pour l'ensemble des CHIPIP¹⁸⁸, empêche de voir encore ces comités comme un maillon structurant du dispositif interne de régulation déontologique.

2.1.4. Des modalités de réclamation auprès des sociétés qui ne permettent pas clairement la formulation de plaintes

¹⁸⁷ Avis du 20 juillet 2021 sur les lignes directrices sur les experts

¹⁸⁸ Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

Les voies de réclamation et de prise de contact auprès des sociétés présentent d'importantes hétérogénéités et ne mettent pas toujours suffisamment en valeur les mécanismes de contrôle existants.

Pour France Télévisions, les pages « FranceTv et vous » du site internet du groupe proposent des modalités variées de prise de contact (formulaire internet, appel téléphonique, visio-chat, réseaux sociaux ou courrier papier). S'agissant du formulaire internet, il est possible de transmettre un message à la société via un formulaire ; s'il est toujours possible de sélectionner des motifs génériques (« autre demande »), la liste des motifs pré-renseignés ne fait apparaître aucun item pouvant s'apparenter à une plainte en lien avec un contenu. En outre, le comité d'éthique est invisible pour l'utilisateur depuis les pages d'accueil du site internet du groupe. Si les médiateurs et leurs modalités de saisines sont correctement mis en avant, leur rôle apparaît peu clair : ils sont présentés comme des « relais entre les téléspectateurs et les chaînes » et il est simplement précisé qu'ils « *examinent toutes les requêtes et décident de donner suite ou non aux réclamations uniquement après la diffusion d'un programme* ». L'accès à ces formulaires de contact ou aux médiateurs ne semble pas exister dans l'application France TV.

Chez Radio France, le site internet propose un formulaire de contact qui met particulièrement bien en avant le comité d'éthique. Il est également proposé de manière visible de s'adresser à la médiatrice pour toute « question sur le traitement de l'actualité », ce qui semble conforme à son rôle. L'application de Radio France ne semble en revanche, elle non plus, pas permettre d'envoyer des messages à la chaîne ou de saisir la médiatrice en dehors des modalités d'interaction en direct avec certains programmes (bouton « réagir » de France Inter).

Le site internet de France Médias Monde précise sur sa page « déontologie et transparence » l'existence d'un CHIPIP et d'un médiateur. Pour le premier il est indiqué qu'il peut être saisi, mais sans formulaire ni mention d'une adresse pour ce faire. Pour le second, il est précisé qu'il « *recueille les observations, les plaintes, les critiques ou les réclamations concernant les contenus diffusés par France Médias Monde et se charge d'y répondre avec les directeurs des rédactions et leurs journalistes* », ce qui est conforme à son rôle, mais le lien renvoie vers le formulaire de contact générique qui propose des motifs très divers dont de nombreux éloignés des questions éditoriales.

Aucune des trois sociétés ne fait clairement apparaître la possibilité de s'adresser à elle pour signaler un grief ou un manquement dans le traitement de l'information et pour demander des mesures correctrices.

2.1.5. Autres mécanismes contribuant à l'impartialité au sein des sociétés

Au-delà des textes et organes précités, les sociétés disposent d'autres outils permettant de mesurer la perception par le public d'une absence de partialité des antennes ou qui contribuent à prévenir des manquements en la matière.

Baromètres de France Télévisions portant sur la perception du public

Comme indiqué supra, le cahier des charges de France Télévisions prévoit que la société publie des baromètres portant sur la satisfaction du public et notamment sur la perception par celui-ci du traitement impartial de l'information. Pour mettre en œuvre cette disposition, le groupe réalise depuis 2009 avec l'institut IFOP un baromètre annuel de l'image des chaînes incluant notamment la confiance dans l'information et le fait que les programmes respectent la diversité des points de vue et présentent l'information de manière crédible.

A partir de 2015, France Télévisions a lancé en complément un baromètre de l'image de l'information, toujours avec l'IFOP, incluant notamment une question spécifique sur l'impartialité – « qui ne prend pas parti » – et les sujets de la confiance ainsi que de l'indépendance des pouvoirs économiques et politiques. Les enquêtes terrains de ces deux baromètres sont réalisées chaque année en mars/avril et les résultats sont disponibles en juin.

A partir de début 2024, France Télévisions a initié un baromètre spécifiquement sur l'impartialité des offres d'information avec des questions par médias, par programmes (JT et magazines) et par animateurs. Trois vagues de cette étude réalisée avec l'IFOP ont été menées depuis (février 2024, décembre 2024 et novembre 2025) auprès d'un échantillon de 2000 individus âgés de 15 ans et plus représentatifs de la population française. L'étude interroge en particulier l'impartialité dans les offres d'information de France Télévisions par rapport à celles de ses concurrents (groupes TF1, M6, BFM-RMC, Canal +). Selon cette étude, France Télévisions ressort comme le groupe dont l'information est le plus impartialement traitée. A la question « *Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou non pour dire de chacun des groupes audiovisuels suivants : "Il est impartial dans son traitement de l'information" ?* », France Télévisions arrive en tête avec 65 % d'accords, suivi de Radio France (63 %), TF1 Groupe (62 %) Canal + Groupe (55 %) et Groupe Alticemédia (51 %).

Radio France et France Médias Monde ne disposent pas d'un tel outil de mesure portant sur l'impartialité du média.

Sociétés de journalistes et organes de dialogue sur la déontologie

Les sociétés de journalistes (SDJ) jouent historiquement un rôle important au sein des trois sociétés dans l'animation du débat déontologique. Constituées sous forme d'associations ou de groupements informels, elles ont pour ambition de regrouper les journalistes d'un même média pour défendre notamment leur indépendance. A la différence des syndicats, leur intervention porte non pas sur les intérêts sociaux des journalistes en tant que salariés mais sur les contenus éditoriaux et les questions d'éthique professionnelle.

France Médias Monde a mis en place une commission de déontologie qui rassemble les sociétés de journalistes (SDJ), les directions de chaque chaîne et le Médiateur du groupe. A la demande des SDJ, cette instance est présidée par la présidente de la société. Elle permet de débattre, au moins deux fois par an et autant que nécessaire, des questions déontologiques et notamment des cas les plus complexes. Chaque projet de texte ou nouvelle règle relative à la déontologie et à l'éthique journalistique est travaillé au sein de cette commission dont le fonctionnement est consensuel.

France Télévisions dispose également, depuis 2013, d'une commission de suivi de la déontologie. Celle-ci réunit non pas les SDJ mais les organisations syndicales au moins deux fois par an et à chaque fois qu'un sujet majeur émerge. Du côté de la direction, participent de nombreux responsables éditoriaux dont notamment le directeur de l'information et le directeur délégué en charge de la transparence et de la déontologie. Chaque séance est l'occasion d'aborder un certain nombre d'actes journalistiques précis. La direction établit un compte-rendu des échanges qui est diffusé aux collaborateurs.

Labélisation « Journalism Trust Initiative »

Portée par Reporters Sans Frontières et reconnue par l'Union européenne, la démarche de certification *Journalism Trust Initiative* (JTI) repose sur une norme internationale d'autorégulation conçue comme une norme professionnelle ISO et adoptée à ce jour par près de 2 000 médias présents dans 119 pays. Le dispositif distingue les médias qui appliquent des pratiques journalistiques éthiques et professionnelles aux standards élevés. Afin de l'obtenir,

les médias candidats suivent un processus de certification sur le long terme et couvrant divers aspects tels que l'organisation éditoriale (y compris l'éthique, l'indépendance éditoriale, la protection des sources, la précision et la transparence), les sources de financement, l'indépendance de la gouvernance et la structure juridique, ainsi que les pratiques de gestion sociale.

Par son objectif de lutte contre la désinformation et les domaines qu'elle recouvre cette certification contribue à l'impartialité des médias concernés. Les trois sociétés se sont engagées dans la démarche et l'ont fait aboutir avec succès sous le contrôle d'un cabinet d'audit externe : France Télévisions a été le premier média français certifié (en 2022), suivi de France Médias Monde en 2023 et Radio France en 2025.

Le conseil consultatif des programmes de France Télévisions

Le conseil consultatif des programmes (CCP) de France Télévisions est un organe constitué de téléspectateurs représentatifs de la population française permettant de recueillir leur avis sur l'offre de programmes du groupe. Consacré au niveau législatif à l'article 46 de la loi du 30 septembre 1986, le législateur avait initialement prévu en 2000¹⁸⁹ une nomination de 20 membres par tirage au sort parmi les personnes redevables de la redevance pour droit d'usage. Quatre ans plus tard, constatant que cette disposition était restée inappliquée, le législateur a supprimé toute référence au tirage au sort et a renvoyé à un décret la définition de la composition, des missions et des modalités de fonctionnement du conseil.

Dans son fonctionnement, le CCP prend la forme d'un panel de trente téléspectateurs réunis sur une base annuelle. Sa composition vise à refléter une diversité de profils en termes d'âge, de localisation géographique et de pratiques médiatiques, afin d'assurer une représentativité qualitative des publics. Le CCP est structuré autour d'un thème annuel, qui oriente l'ensemble des travaux conduits sur la période considérée. Les travaux se déroulent sous forme de sessions collectives associant les membres du panel et des professionnels de l'entreprise, parmi lesquels des journalistes, des responsables éditoriaux et des cadres dirigeants. Ces échanges permettent d'organiser une confrontation entre les attentes exprimées par les téléspectateurs et les contraintes de production ou de programmation.

L'intérêt du CCP réside dans sa capacité à fournir un retour direct et étayé des publics sur l'offre de programmes. Il permet à France Télévisions de disposer d'une analyse qualitative complémentaire aux données d'audience et aux études quantitatives, en mettant en lumière des perceptions, des attentes et des critiques qui ne sont pas toujours appréhendées par les outils classiques de mesure. À ce titre, il contribue à l'ajustement de l'offre éditoriale, tant en matière de contenus que de formats ou de modes de diffusion. Le CCP contribue aussi au renforcement de la légitimité du service public télévisuel, en organisant une forme de démocratie participative.

Ce conseil est un outil original dans l'audiovisuel public français. Il peut dans une certaine mesure se rapprocher du modèle des comités de radiodiffusion existant en Allemagne et partiellement transposé dans la gouvernance de la chaîne Arte¹⁹⁰. Il s'en distingue toutefois en ce qu'il n'est pas composé de représentants des corps intermédiaires et de la société civile et n'est doté d'aucun pouvoir.

¹⁸⁹ Article 7 de la loi n° 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

¹⁹⁰ [Le Comité consultatif des programmes d'ARTE GEIE | ARTE](#)

La place des conseils de radiodiffusion dans l'audiovisuel public allemand

L'audiovisuel public allemand, constitué de 70 radios et 20 chaînes de télévision, a été organisé dès l'après-guerre selon un modèle de stricte indépendance par rapport à l'État – *Staatsferne*, c'est-à-dire « distance par rapport à l'État » – et est principalement organisé de manière régionale.

Sa gouvernance repose sur des instances collégiales – les *Rundfunkräte* (conseils de radiodiffusion) pour les chaînes de l'ARD et le *Fernsehrat* (conseil de télévision) pour la ZDF – disposant de prérogatives étendues. Ces organes sont composés majoritairement de - représentants de la société civile et des corps sociaux (Églises, syndicats, associations, enseignants, parents d'élèves...) et de quelques représentants des pouvoirs publics. Le *Fernsehrat* de la ZDF, chaîne fédérale, comprend 60 membres représentant des groupes variés de la société : représentants des Länder, du gouvernement fédéral, des Églises, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile. Les membres sont désignés par chacune de ces autorités conformément au traité inter-États qui régit la chaîne. La logique est la même dans les conseils des chaînes régionales de l'ARD dont la taille varie souvent entre 30 et 60 membres selon les *Land*. Par exemple, le conseil de la *Norddeutscher Rundfunk* comprend 58 membres, dont une minorité issue des parlements régionaux et une majorité représentant des organisations sociales, culturelles ou économiques. La composition des conseils vise explicitement à représenter la diversité des courants d'opinion et à éviter une captation par l'État, conformément au principe constitutionnel de *Staatsferne*.

Ces conseils exercent un rôle de contrôle interne sur des sujets stratégiques et éthiques et occupent une place centrale dans la gouvernance. Dans les chaînes de l'ARD, les *Rundfunkräte* contrôlent le respect du mandat de service public, examinent les contenus diffusés de manière *ex post* et peuvent intervenir dans la définition des orientations éditoriales. Surtout, **ils sont compétents pour élire le directeur général de la chaîne et, dans certains cas, pour participer à des décisions de l'exécutif de la société.**

Ces organes ne se limitent donc pas à une fonction consultative, mais constituent de véritables instances de régulation interne au même titre que d'autres conseils (notamment les conseils d'administration chargés des questions financières). Leur action combine plusieurs dimensions : une compétence de nomination des dirigeants et d'orientation stratégique, un contrôle *a posteriori* des contenus, et un rôle de médiation avec le public. Ils font l'objet de débats récurrents en Allemagne, notamment sur leur représentativité réelle et le poids des acteurs politiques. Sont souvent critiquées l'influence persistante des institutions politiques régionales ou nationale et l'existence de déséquilibres dans la représentation de certaines catégories sociales.

2.2. Un contrôle de l'Arcom marqué par une absence de visibilité sur les processus internes des sociétés

Si l'Arcom n'a pas le pouvoir de sanctionner le non-respect des principes déontologiques par les journalistes eux-mêmes, il est néanmoins saisi de contenus pour des griefs de nature déontologique – notamment portant sur l'indépendance ou l'honnêteté de l'information. **Paradoxalement, elle est ainsi amenée à se prononcer sur les obligations des éditeurs sans connaître les processus ou règles que ceux-ci ont pu mettre en place pour les prévenir. Il en résulte des interventions ponctuelles sur des incidents d'antenne au gré de l'actualité sans vision concrète sur la manière dont les éditeurs assurent une information impartiale.**

Des interventions ponctuelles sur des obligations de nature déontologique qui ne traduisent pas une approche différenciée pour les éditeurs publics

Entre début 2023 et fin 2025, l'Arcom a reçu 144 000 saisines et a examiné 873 dossiers¹⁹¹ en lien avec la déontologie et la cohésion sociale¹⁹². Elle est intervenue ou a envoyé un courrier informel à un éditeur 202 fois¹⁹³. **Les éditeurs publics ont représenté 25 % des dossiers examinés par le collège, dont 18 % pour les antennes de France Télévisions et 6 % pour les antennes de Radio France** – seuls trois dossiers ont concerné France Médias Monde ; aucun manquement n'a été constaté. Parmi les éditeurs privés (75 % des dossiers), l'Arcom a été particulièrement mobilisée par deux chaînes (CNews et C8) qui ont représenté environ deux tiers des plaintes reçues pour l'ensemble de l'audiovisuel et un manquement constaté sur trois.

L'Autorité applique un principe de gradation dans ses interventions : en première intention, elle privilégie l'envoi de courriers ou de mises en garde selon la gravité du manquement. Si un manquement grave est répété sur la même chaîne et sur le même fondement, elle peut décider de mettre en demeure l'éditeur¹⁹⁴ ; et si le manquement est à nouveau réitéré, elle peut engager une procédure de sanction contre lui.

Le taux moyen d'intervention ou d'envoi de courriers de l'Arcom, toutes chaînes confondues, est de 21%¹⁹⁵ et est similaire selon que les éditeurs soient publics (19 %) ou privés (22 %).

Même en l'absence de manquements à des obligations, l'Arcom n'hésite pas à alerter les éditeurs du service public sur les saisines reçues. En effet, bien que moins de manquements soient constatés dans les dossiers relatifs aux chaînes publiques (8% des dossiers contre 10% sur les chaînes privées), l'Arcom sensibilise les éditeurs publics ou leur fait part de l'émoi suscité par la séquence dans 13% des dossiers où aucun manquement juridique n'est constaté, ce qu'elle ne fait que dans 11% des cas pour les éditeurs privés.

Le nombre de mises en demeures et de sanctions prononcées à l'encontre des éditeurs publics est limité : il n'y en a pas eu entre 2023 et 2025 tandis que sur la même période l'Autorité a prononcé à l'encontre de chaînes privées 9 mises en demeures et 10 sanctions. Peut néanmoins être relevée une mise en demeure récente de France Télévisions et de Radio

¹⁹¹ Dont 67 visaient plusieurs chaînes à la fois, soit un total de 940 diffusions concernées dans l'ensemble, dont 202 ayant entraîné une intervention. Le plus souvent, lorsqu'un même dossier vise plusieurs chaînes, c'est parce qu'il s'agit de co-diffusions.

¹⁹² Les fondements textuels de ces interventions sont variés et dépendent des griefs : dispositions de la loi de 1986 ; dispositions des cahiers des charges s'agissant des éditeurs publics ou des conventions pour les éditeurs privés ; délibérations de l'Arcom, notamment la délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information, mais aussi par exemple sur celle de la recommandation n° 2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux,

¹⁹³ Il convient de noter que sur 202 interventions, 39 concernaient des dossiers visant plusieurs chaînes à la fois.

¹⁹⁴ À noter qu'en cas d'un manquement d'une grande gravité, le collège peut décider d'intervenir sans mise en garde préalable.

¹⁹⁵ Cela inclut tous les types de courriers adressés à la chaîne : les lettres de sensibilisation envoyées en l'absence de constatation de manquement (lettre d'émoi, lettre de simple rappel des obligations) ainsi que les courriers adressés lorsqu'un manquement est constaté (lettre simple, lettre ferme, mise en garde, mise en demeure, sanction).

France concernant un manquement au principe d'honnêteté de l'information¹⁹⁶ ainsi que d'autres mises en demeure¹⁹⁷ et sanction¹⁹⁸ antérieures.

Ces interventions à partir des saisines reçues concernant l'ensemble des éditeurs amènent l'Arcom à réagir à des incidents d'antenne. Si elles peuvent être ponctuellement l'occasion d'une exigence forte à l'endroit des éditeurs publics, elles ne permettent pas au régulateur de réellement singulariser son approche à leur égard.

Le contrôle du pluralisme politique dans l'audiovisuel public

Pour l'ensemble des éditeurs, l'Arcom apprécie par trimestre les temps de parole en dehors des périodes électorales. Il lui arrive d'intervenir auprès des éditeurs publics sur ce fondement. A titre illustratif, le régulateur a relevé concernant France 3 pour le troisième trimestre 2024 dans la part réservée aux formations politiques : la sous-représentation des Ecologistes et du Parti communiste français ; la surexposition des Républicains et la surexposition particulièrement importante de La France insoumise et du Parti socialiste ; l'absence d'exposition d'Horizons, du MoDem, de Reconquête et de l'UDI. Elle a demandé fermement aux responsables de France 3 de veiller à l'avenir à une meilleure application du principe de pluralisme politique.

En période électorale, l'Autorité veille au respect du principe d'équité ou d'égalité entre les candidats. Par exemple, s'agissant des élections législatives des 30 et 7 juillet 2024, elle a mis en garde les responsables de France 2 et France 3 afin que soient mieux respectées ses recommandations. Pour la même élection, elle a globalement constaté le respect du principe d'équité par les antennes de Radio France et a souligné les efforts déployés à cette fin tout en relevant des déséquilibres dans certaines circonscriptions.

Le contrôle de l'exécution des cahiers des charges n'aborde pas les enjeux déontologiques du traitement de l'information

L'Arcom est chargée de donner un avis motivé et publié au Journal officiel sur les cahiers des charges des trois sociétés et leurs avenants¹⁹⁹. Elle établit un rapport annuel sur l'exécution de ce cahier des charges qu'elle publie et transmet au Parlement.

Ces rapports peuvent comporter quelques appréciations critiques ou faire état de difficultés. Ainsi, l'Arcom a relevé fin 2025 pour Radio France certaines fragilités – deuxième année consécutive de plus faible niveau historique pour France Bleu ; moindre implantation des antennes que leurs concurrentes auprès des catégories socio-professionnelles des employés et des ouvriers – et l'a appelée à élargir encore l'audience à l'ensemble des citoyens²⁰⁰. La même année elle notait pour France Télévisions la faible part d'audience de Franceinfo TV, les incertitudes pesant sur l'objectif de renforcement de l'offre de proximité ainsi que la rareté des programmes concernant spécifiquement l'Union européenne ; elle a en outre appelé le groupe à poursuivre ses initiatives en matière de pluralisme et d'impartialité²⁰¹.

¹⁹⁶ Il s'agissait de questions posées à un invitée sur le nouveau maire de New-York : [Décision du 8 avril 2026 mettant en demeure la société nationale de programme France Télévisions | Arcom](#) ; [Décision du 8 avril 2026 mettant en demeure la société nationale de programme Radio France | Arcom](#).

¹⁹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038890236> ;

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036886141>

¹⁹⁸ Il s'agissait de la diffusion de témoignages de personnes en état de choc à la suite de l'attentat de Nice le 14 juillet 2016 : [CSA 2017-300](#)

¹⁹⁹ Article 48 de la loi du 30 septembre 1986,

²⁰⁰ [Rapport sur l'exécution du cahier des missions et charges de Radio France - Année 2024](#)

²⁰¹ [Arcom Rapport FTV \(2024\)](#)

Toutefois, force est de constater que la part consacrée aux marges d'améliorations est faible dans ces documents. Ceux-ci sont essentiellement constitués de la description de l'activité du groupe sur l'année passée et des efforts entrepris ; ils comprennent peu d'éléments d'analyse critique. Surtout, **ils ne comportent pas de recommandations**, ce qui empêche à la fois de déterminer des points concrets d'amélioration et de suivre leur évolution d'une année sur l'autre.

Doit être particulièrement soulignée l'absence de développements sur la manière dont est mise en œuvre la mission d'information ou sur le respect de la déontologie. Par exemple, pour France Télévisions, le tableau du respect des engagements fait apparaître pour l'article 35 – qui comprend de nombreuses obligations sur l'honnêteté et le pluralisme – le seul commentaire suivant : « *Conformément à ses missions de service public, le groupe propose une offre d'information riche, diversifiée et pluraliste. En 2023 afin de favoriser le décryptage de l'information sur le temps long, France 2 a prolongé son journal télévisé de 20 heures pour accorder davantage de place aux reportages et aux longs formats et favoriser le décryptage de l'actualité.* » Les passages consacrés au pluralisme ou à la déontologie sont constitués, pour le premier, de l'énumération des sur/sous-expositions des formations politiques par trimestre, pour la seconde, du rappel des saisines et des réponses de l'Arcom.

Ainsi, en dehors de quelques appréciations formulées dans leur introduction, ces rapports apparaissent, comme des comptes-rendus descriptifs des activités croisées de la société et de l'Arcom sur l'année écoulée. Cette absence de prise de recul sur la mission d'information des antennes publiques met en lumière le fait que l'Autorité ne dispose pas d'outils ou de capteurs lui permettant d'apprécier le fonctionnement et l'organisation de cette mission au sein des éditeurs publics.

En ce qui concerne les contrats d'objectifs et de moyens des sociétés, l'Arcom émet, généralement pour une période de quatre ans, un avis sur chacun des projets. Chaque année, elle adopte un avis relatif au rapport d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés²⁰². Cet avis, plus synthétique et stratégique – tout en étant commun aux trois sociétés –, porte des observations pertinentes et utiles sur les réussites et les fragilités des sociétés. Fondé – comme son nom l'indique – sur des objectifs et des indicateurs précis²⁰³, il permet d'apprécier la performance de chacune des sociétés, y compris de manière globale. L'Arcom relevait ainsi en 2024 qu'à l'issue de l'application des contrats 2020-2023, les trois-quarts des objectifs des trois sociétés, soit 25 objectifs sur un total de 34, avaient été atteints partiellement ou totalement, et estimait que cela constituait un niveau satisfaisant de réalisation²⁰⁴.

Il est normal que ces documents ne traitent pas des enjeux liés à la déontologie et à l'impartialité en raison de leur logique quantitative qui en font des outils avant tout destinés au pilotage par les tutelles.

Autres missions spécifiques à l'audiovisuel public en lien avec l'impartialité

La nomination des présidents de chacune des trois sociétés est sans doute la mission de l'Arcom qui témoigne le plus de la singularité du service public dans le paysage audiovisuel. Ces nominations pour des mandats de cinq ans font l'objet d'une décision motivée se fondant sur des critères de compétence et d'expérience²⁰⁵. La procédure mise en œuvre par le

²⁰² Par exemple : [Avis de l'Arcom du 28 septembre 2023 relatif au rapport d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde pour l'année 2022](#)

²⁰³ Par exemple : nombre d'utilisateurs mensuels des offres numériques ; nombre de matinales communes France 3 / France Bleu ; part des femmes expertes invitées sur les antennes, etc.

²⁰⁴ Avis n° 2024-08 du 16 octobre 2024 relatif au rapport d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde pour l'année 2023

²⁰⁵ L'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986

régulateur à ce titre peut manifester des exigences particulières issues du principe d'impartialité.

D'abord elle est l'occasion de s'assurer de l'engagement du candidat lui-même à exercer ses fonctions avec impartialité, ce que rappelle la déclaration sur l'honneur d'absence de conflit d'intérêts. Ensuite, des critères pour le projet stratégique demandé aux candidats peuvent inclure un objectif lié à l'impartialité de l'éditeur, comme ce fut le cas pour la dernière procédure de nomination pour la présidence de FTV²⁰⁶.

Enfin, dans un autre registre, l'Arcom organise les campagnes audiovisuelles officielles sur les chaînes du service public – ces *spots* de campagne ne sont diffusés que sur les antennes publiques. L'Arcom définit les modalités de production, de programmation et de diffusion de ces émissions, notamment leurs formats et leurs horaires de manière à toucher le plus large public.²⁰⁷ En 2024, plusieurs incidents – non-respect des créneaux de diffusion par France 2, France 3 et France 24 – ont émaillé la campagne audiovisuelle officielle des élections européennes. L'Autorité a en conséquence, pour la première fois, mis en demeure les sociétés France Télévisions et France Médias Monde de se conformer à ses décisions en la matière et a prévu la reprogrammation des émissions des listes non diffusées.

2.3. Un exemple de référence : l'impartialité à la BBC

Une enquête menée auprès des autorités de régulation audiovisuelle de différents pays européens fait ressortir que le principe d'impartialité ou une notion connexe est présente dans les audiovisuels publics de tous ces pays. Lorsque la notion d'impartialité existe en tant que telle, elle recouvre souvent à la fois des exigences d'éthique professionnelle de nature journalistique – traitement impartial de l'information – et un objectif d'équilibre dans la présentation des points de vue qui rejoint le pluralisme.

Les cadres législatifs impliquent souvent des obligations équivalentes pour tous les diffuseurs, publics ou privés. Le principal point de distinction est dans plusieurs pays le fait que seul le secteur public est soumis à une obligation de pluralisme interne (Espagne, Belgique²⁰⁸, Lituanie²⁰⁹, Pays-Bas²¹⁰, Slovénie).

²⁰⁶ [Délibération du 5 mars 2025 relative aux modalités adoptées par l'Arcom en vue de la nomination à la présidence de la société France Télévisions](#) : le projet stratégique devait indiquer comment répondre aux grands enjeux actuels, en particulier la singularité et l'exigence d'impartialité du service public

²⁰⁷ L'ordre de passage est fixé par tirage au sort

²⁰⁸ Les obligations des éditeurs privés et des médias locaux sont relativement similaires à celles stipulées dans le contrat de gestion de la RTBF. La différence la plus significative réside dans une conception plus large de la liberté éditoriale pour les éditeurs privés, qui les exempte de l'obligation de pluralisme interne. Pour eux, l'évaluation du pluralisme est externe, au niveau du paysage médiatique global de la Belgique francophone.

²⁰⁹ L'audiovisuel public est tenu à l'impartialité et à la neutralité politique alors que les radiodiffuseurs privés sont uniquement soumis aux obligations générales d'objectivité et d'impartialité, sans obligation spécifique de neutralité ou de pluralisme.

²¹⁰ Les diffuseurs privés ne sont pas soumis au même principe d'impartialité. La loi sur les médias applique des règles générales (par exemple, pas de contenu préjudiciable, un certain pluralisme), mais les médias privés peuvent avoir des lignes plus subjectives là où les médias publics doivent garantir une représentation équilibrée de la société. Le régulateur supervise les deux, mais les médias publics font l'objet d'un contrôle plus strict.

L'impartialité et le pluralisme dans quelques pays européens

	Le principe d'impartialité existe-il dans les textes applicables aux médias audiovisuels publics ?	Le pluralisme interne est-il requis pour tous les diffuseurs ou uniquement pour ceux qui sont publics ?	Le niveau d'impartialité du média public ou de confiance que lui accorde le public est-il mesuré ?
Allemagne	Il n'y a pas de mention expresse mais une obligation de respect des « principes journalistiques reconnus » et la précision que les informations « doivent être indépendantes et objectives. Elles doivent, avant leur diffusion, être vérifiées quant à leur exactitude et leur provenance avec la diligence requise selon les circonstances. Les commentaires doivent être clairement séparés des reportages et identifiés comme tels avec mention de leur auteur. » (article 6 du traité interétatique sur les médias)	Pour tous les diffuseurs, publics comme privés.	Non
Belgique	Le principe d'impartialité n'est pas défini dans la loi, mais est garanti par le contrat de gestion de la RTBF.	Pour tous les diffuseurs, publics comme privés.	Non, mais des enquêtes sont réalisées par des médias sur ce point.
Espagne	Les obligations d'impartialité et de neutralité sont inscrites dans l'accord-cadre de la société publique RTVE.	Uniquement pour les diffuseurs publics	Le régulateur évalue le niveau d'impartialité de l'entreprise publique à l'aide d'un indicateur noté sur 4. En 2022, le niveau d'impartialité avait un score plutôt élevé de 3,4.
Lituanie	Le radiodiffuseur public (LRT) est légalement tenu de respecter le principe d'impartialité et des principes connexes.	Uniquement pour les diffuseurs publics	Non
Pays-Bas	Le radiodiffuseur public (la NOS) est soumis à un principe d'impartialité, souvent formulé en termes d'équilibre, de pluralisme et d'objectivité. L'impartialité est définie comme le fait de refléter tous les aspects pertinents du débat public sans favoriser aucun camp, en garantissant une couverture véridique, minutieuse et équitable.	Uniquement pour les diffuseurs publics	Oui, l'impartialité et la confiance du public dans les médias publics sont mesurées à l'aide d'enquêtes telles que le Reuters Institute Digital News Report (77 % de confiance dans la NOS en 2022), l'Edelman Trust Barometer et des baromètres commandés par les organismes publics. Le régulateur réalise des audits et des organismes indépendants (tels que Pew Research évaluent les perceptions, qui montrent souvent une confiance élevée dans les radiodiffuseurs publics par rapport aux privés
Pologne	Les radio et télévision publiques doivent fournir des services « qui doivent être pluralistes, impartiaux, équilibrés, indépendants et innovants, et présenter un haut niveau de qualité et d'intégrité » (article 21 de la Loi sur la radiodiffusion).	Uniquement pour les diffuseurs publics	Non
Portugal	Le radiodiffuseur public est tenu à des exigences connexes qui rejoignent l'impartialité : rigueur, indépendance et pluralisme.	Pour tous les diffuseurs, publics comme privés.	Le niveau de confiance du public, ainsi que la perception de l'impartialité des diffuseurs publics, peuvent être consultés dans le Digital News Report réalisé par Reuters/Obercom.

Royaume-Uni	Les radiodiffuseurs publics doivent respecter le principe d'impartialité	Pour tous les diffuseurs, publics comme privés (Due impartiality)	Non
Slovénie	Le radiodiffuseur public est légalement soumis à des principes explicites d'impartialité, d'objectivité et de neutralité.	Uniquement pour les diffuseurs publics	La confiance envers le diffuseur et la perception de son impartialité sont évaluées indirectement au moyen de divers sondages d'opinion publique ainsi que par des mécanismes internes de supervision, tels que le Conseil des programmes et le médiateur des téléspectateurs, qui examinent le respect des normes éditoriales et professionnelles
Suède	La loi prévoit que la mission de diffuseur de service public doit s'exercer de manière impartiale et objective	Uniquement pour les diffuseurs publics	Non
Suisse	Les programmes éditoriaux des diffuseurs publics doivent présenter les faits et les événements de manière impartiale, afin que le public puisse se forger sa propre opinion.	Uniquement pour les diffuseurs publics ou titulaires d'une concession	Oui, la réputation des médias auprès du grand public fait régulièrement l'objet d'une enquête menée par une société externe dans le cadre d'un sondage

Éléments recueillis auprès des régulateurs des pays

Le modèle britannique est particulièrement intéressant par rapport au cadre français en ce qu'il conjugue l'existence d'un niveau égal d'obligations entre les deux secteurs et des éléments de distinction du public. Si l'impartialité y est un principe pivot de la régulation audiovisuelle et s'applique à l'ensemble des éditeurs, la BBC doit la décliner de manière spécifique dans son organisation interne.

La Due impartiality : une exigence fondamentale de l'audiovisuel britannique

Le *Communications Act* de 2003 pose le principe de *due impartiality* pour l'ensemble des diffuseurs audiovisuels. Celui-ci interdit toute expression de point de vue ou opinion « de la part de la personne qui fournit le service » de télévision ou de radio sur les questions de controverse politique ou économique. Le *Ofcom Broadcasting Code* décline cette exigence et définit ainsi la *Due impartiality* :

« L'impartialité signifie ne pas favoriser un côté par rapport à un autre. « Due » signifie adéquat ou approprié au sujet et à la nature du programme. Ainsi, « l'impartialité appropriée » ne signifie pas qu'une répartition égale du temps doit être accordée à chaque point de vue, ni que chaque argument et chaque aspect de chaque argument doit être représenté. L'approche de l'impartialité appropriée peut varier selon la nature du sujet, le type de programme et de chaîne, les attentes probables du public en ce qui concerne le contenu, et la manière par laquelle le contenu et l'approche sont signalés au public. Le contexte est important. »

Le principe implique notamment que les informations, quelle que soit leur forme, soient présentées avec exactitude et impartialité et que les erreurs importantes soient normalement signalées et corrigées rapidement à l'antenne. Tout intérêt personnel d'un journaliste ou d'un présentateur susceptible de mettre en cause l'impartialité de l'émission doit être clairement porté à la connaissance du public.

La *Royal Charter* constitue le texte fondateur propre à la BBC et inscrit l'impartialité au cœur de sa mission et de ses buts d'intérêt général. Le *BBC Framework Agreement* (« Accord cadre

de la BBC ») met en œuvre cette Charte et soumet expressément la BBC à la régulation externe exercée par l'Ofcom. Il oblige expressément celle-ci à établir des lignes directrices éditoriales. Celles-ci font de l'impartialité la valeur fondamentale du média et la définissent de la manière suivante : « Elle implique de ne pas favoriser une position par rapport à une autre et de refléter l'ensemble des points de vue pertinents dans le débat. Elle suppose de ne pas prendre parti, de refléter tous les courants pertinents du débat public et de les soumettre à un examen critique d'une rigueur constante. ». L'exigence vaut pour tous les contenus, y compris les œuvres fictionnelles, même si le niveau attendu est moins élevé. À l'inverse, « le niveau le plus élevé d'impartialité est requis pour l'information et le journalisme, sous toutes leurs formes, en accordant une importance appropriée (« due weight ») aux faits et événements, aux opinions, et aux principaux axes de l'argumentation. ». Ce que le droit français qualifierait de pluralisme relève de l'impartialité : « La BBC s'engage à refléter un large éventail de sujets et de perspectives dans l'ensemble de ses productions, appréciées globalement et sur une période appropriée, de sorte qu'aucun courant significatif de pensée ne soit sous-représenté ni omis. Cela peut, à l'occasion, inclure des attitudes et opinions que certains publics peuvent juger déplaisantes ou offensantes. »²¹¹

Les lignes directrices autorisent des approches éditoriales pouvant impliquer pour une émission l'adoption d'un angle précis sous réserve d'une signalisation claire des points de vue exprimés et d'un contrôle éditorial.

L'organisation et les mécanismes internes de la BBC

Le comité des lignes directrices et standards éditoriaux (« *Editorial Guidelines and Standards Committee* » EGSC) joue un rôle central dans la garantie de l'impartialité. Il a pour missions notamment de superviser l'élaboration des lignes directrices éditoriales et veiller à leur respect, de contrôler et examiner les systèmes de conformité éditoriale de la BBC et de veiller à ce que la BBC respecte le cadre de traitement des plaintes qu'elle s'est fixée. Il est composé du directeur général de la BBC, du président directeur général des informations et de l'actualité (« *CEO News and Current Affairs* »), de trois directeurs non exécutifs et de deux experts indépendants. Les membres sont nommés par le conseil d'administration de la BBC.

Au sein des services, l'équipe de la politique éditoriale (« *Editorial Policy Team* ») dirigé par le directeur de la politique éditoriale et des normes, comprend des conseillers en politique éditoriale et l'unité exécutive chargée des plaintes (« *Executive complaint Unit* »).

Les premiers – une équipe d'environ 17 personnes – aident les services de production avant la diffusion, en leur fournissant des conseils en continu sur la manière de travailler dans le respect des directives éditoriales et sur l'interprétation et l'application de celles-ci. **Cette intervention ex ante permet des recommandations sur le contenu même des programmes pour par exemple intégrer des arguments contraires, nuancer des points de vue, suggérer d'autres thématiques, y compris jusque dans les intrigues de formats fictionnels (comédie, théâtre, programmes jeunesse).**

Des signalements internes ou demandes d'autorisation obligatoires auprès de ce service sont prévus dans de nombreux cas. Par exemple pour les enquêtes journalistiques, lorsqu'un journaliste souhaite se présenter de manière inopinée à quelqu'un qui avait refusé de lui répondre pour lui poser une question ; ou bien pour la mise en œuvre d'enregistrements à l'insu d'une personne ou des enquêtes nécessitant de se faire passer pour quelqu'un d'autre.

²¹¹ [BBC Editorial Guidelines 2025](#)

S'agissant de l'humour, la BBC diffuse des émissions satiriques ou humoristiques, y compris en période électorale, mais en s'efforçant de rechercher un équilibre dans l'ironie : il faut que l'humour puisse se moquer de tous les partis, et pas seulement d'un seul.

L'unité exécutive chargée des plaintes intervient *ex post*. Elle traite les plaintes du public concernant les programmes qui ont été diffusés, dans le cadre du système « BBC First » (cf. *infra*). Ses décisions sont soumises à l'examen du directeur général, en tant que rédacteur en chef de la BBC.

Par ailleurs, toujours après diffusion, des rapports thématiques sont commandés par le EGSC à des experts extérieurs pour vérifier si l'ensemble des contenus de la BBC sur un thème donné est conforme aux lignes directrices. Par exemple, un rapport commandé à une chercheuse de l'Université de Oxford sur la couverture des questions migratoires a conclu en 2024 qu'il n'existe pas de biais idéologique systématique dans le traitement du sujet mais a identifié plusieurs risques structurels d'atteinte à l'impartialité comme la surreprésentation des émissions liées à l'asile ou une représentation insuffisamment nuancée de l'opinion publique vue comme deux camps monolithiques²¹².

Enfin, un effort de formation conséquent est réalisé, l'ensemble des collaborateurs ayant suivi une formation dédiée à l'impartialité.

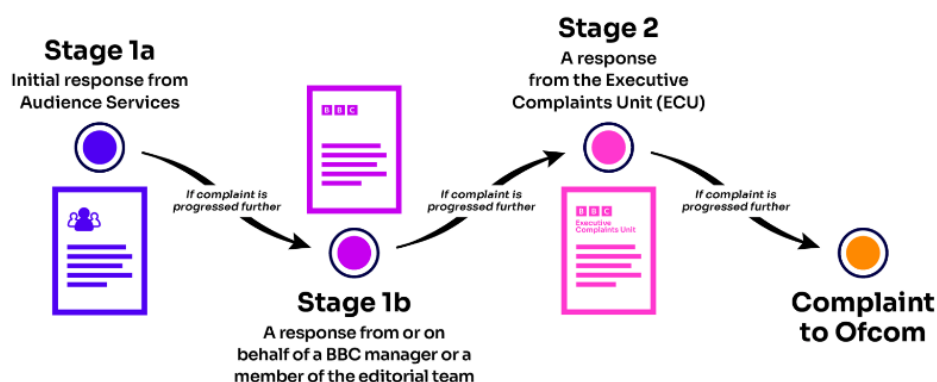
BBC First : un mécanisme de gestion des plaintes en interne qui favorise le lien avec le public

Le système de plainte « BBC First » oblige les plaignants à s'adresser à la BBC avant de saisir le régulateur. Il s'agit d'une spécificité du média public, les plaintes concernant les autres diffuseurs pouvant être déposés directement à l'Ofcom. Sa justification est double. Il est d'abord le fruit d'un héritage historique : la BBC s'autorégulait avant 2015 et disposait déjà d'un important service interne de traitement des plaintes. Il s'explique aussi par le statut de la chaîne, son financement public et le lien particulier qu'elle entretient avec le public. **Les études d'audience montrent en effet une attente du public plus élevée pour la BBC que pour les autres diffuseurs. Le fait de s'adresser directement à la chaîne permet au public de se sentir davantage partie prenante de son fonctionnement.** Pour la BBC, ce système lui permet de mieux comprendre l'opinion du public et d'adapter ses actions en conséquence. Ces plaintes lui permettent aussi de réagir beaucoup plus rapidement pour corriger des erreurs manifestes ou des incidents qui n'auraient pas été identifiés par ailleurs.

Le dispositif actuel repose sur trois niveaux successifs de traitement.

²¹²[Thematic-review-migration](#)

Les trois niveaux de traitement de BBC First



Source : BBC

La première étape correspond au dépôt de plainte par une personne auprès du service de gestion des plaintes de la BBC (« *Audience Service* »). Les plaintes peuvent être adressées via le site internet de la BBC ; par courrier électronique ; par téléphone ; ou par courrier postal. Le système est conçu comme un dispositif de traitement de masse et un prestataire externe est chargé de réceptionner les signalements. La BBC reçoit en moyenne entre 200 000 et 250 000 plaintes par an, avec des pics plus élevés pour les années marquées par des controverses importantes.

Lors de la saisine, il est demandé au plaignant s'il souhaite une réponse. Si oui, une première réponse est adressée par les « *Audience Service* ». Celle-ci est généralement standardisée et commune à l'ensemble des personnes ayant formulé une plainte similaire. Lorsque le plaignant estime que cette réponse ne répond pas précisément à son argumentation, il peut demander un réexamen plus individualisé. La BBC parle alors d'une étape « 1b », c'est-à-dire une seconde réponse plus personnalisée et davantage adaptée au grief précis formulé par le plaignant.

Ce premier niveau permet à la BBC non seulement de mieux comprendre les préoccupations du public, mais aussi d'identifier rapidement d'éventuelles erreurs éditoriales et de corriger rapidement certains contenus lorsque la BBC considère elle-même qu'une faute a été commise.

En deuxième lieu, lorsque le plaignant demeure insatisfait après la première phase, il peut saisir l'« *Executive Complaints Unit* » (ECU) organe interne chargé des plaintes éditoriales les plus sérieuses ou complexes. L'ECU procède à un examen plus approfondi du dossier au regard des règles éditoriales de la BBC, notamment l'exactitude de l'information, l'impartialité, l'équité et les obligations déontologiques applicables aux programmes.

Contrairement au premier niveau, l'examen n'est plus principalement administratif mais éditorial et juridique. Les décisions rendues par l'ECU sont motivées et donnent lieu à une publication synthétique afin d'assurer une certaine transparence du dispositif. Chaque mois, l'unité publie un rapport indiquant le sens des conclusions auxquelles elle est parvenue pour chaque affaire traitée au niveau 2 (manquements confirmés ou non) ainsi que le nombre de plaintes reçues au niveau 1 et la liste des programmes ayant suscités plus de 100 plaintes²¹³.

²¹³ [Executive Complaints Unit findings | Contact the BBC](#)

Seule une proportion relativement faible des plaintes aboutit à une décision reconnaissant une violation des règles éditoriales, mais il y en a quasiment tous les mois. Les griefs portant sur l'impartialité sont les plus complexes à instruire en raison des divergences d'appréciations possibles d'une personne à l'autre. Les manquements constatés concernent plus fréquemment l'exactitude, même si les deux notions sont souvent imbriquées. L'ECU joue ainsi un rôle de contrôle interne spécialisé dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles éditoriales.

Une fois la procédure interne de la BBC achevée, le plaignant peut saisir l'Ofcom. Le principe du « BBC First » implique que, sauf circonstances exceptionnelles, l'Ofcom ne peut examiner une plainte qu'après épuisement des voies internes de recours à la BBC. Des exceptions existent toutefois, notamment lorsque les contenus risquent d'inciter à commettre des crimes, soulèvent des problèmes systémiques ou relèvent d'un signalement de type lanceur d'alerte. L'Ofcom n'a jamais eu à intervenir directement jusqu'à présent.

Obligations de la BBC en matière de gestion des plaintes

Les textes prévoient que la BBC doit gérer elle-même les plaintes pour les manquements à ses obligations prévues par sa Charte et son *Framework Agreement* : « *La BBC doit mettre en place un cadre de traitement et de résolution des plaintes garantissant des méthodes transparentes, accessibles, efficaces, rapides et proportionnées pour assurer le respect de ses obligations et la mise en œuvre de recours proportionnés et liés à tout manquement allégué. Lorsque l'Ofcom exerce une fonction de régulation de la BBC, ce cadre doit prévoir que l'Ofcom n'examinera normalement une plainte qu'après que celle-ci aura été, dans un premier temps, résolue par la BBC.* »²¹⁴

Le *Framework Agreement* de la BBC détaille les obligations qui lui incombent en matière de gestion des plaintes : « *La BBC doit établir et publier des procédures pour le traitement et le règlement des plaintes concernant le respect, par elle-même et par sa branche commerciale, de leurs obligations en vertu de la Charte, du présent Accord-cadre et du cadre opérationnel. (...) / Avant d'établir les procédures, la BBC doit consulter l'Ofcom, dans la mesure où celles-ci concernent les plaintes pertinentes, ainsi que le public.*

Les procédures :

*a) doivent prévoir qu'une plainte doit normalement être traitée en premier lieu par la BBC ;
b) doivent fournir des informations sur la manière dont les plaignants peuvent s'attendre à être traités, en respectant au moins les points suivants : i) le public doit être informé de son droit de porter plainte et de la procédure à suivre ; ii) le dépôt d'une plainte doit être simple et accessible ; iii) les plaintes doivent être examinées et résolues efficacement ; iv) le traitement des plaintes doit être effectué dans les meilleurs délais ; et v) une plainte doit être traitée de manière proportionnée ; et*

c) doivent fournir des instructions claires expliquant : i) le fonctionnement du système de traitement des plaintes (y compris le rôle de l'Ofcom) ; ii) les recours et les sanctions que la BBC et l'Ofcom sont habilités à appliquer ; iii) le cas échéant, la disponibilité d'autres voies de recours en fonction du type de problèmes soulevés par le plaignant ou le plaignant potentiel. Et (iv) comment les plaignants seront informés de la résolution de la plainte (et informés de la fonction d'Ofcom consistant à examiner les plaintes pertinentes en vertu de l'article 57) et recevront une explication adaptée à la nature de la plainte. (...)

La BBC doit conserver les documents relatifs au traitement des plaintes pertinentes pendant une durée déterminée par l'Ofcom après consultation de la BBC. / La BBC doit transmettre à l'Ofcom des rapports sur les plaintes pertinentes reçues, selon les modalités et à la fréquence fixées par l'Ofcom. / La BBC doit publier des informations sur le fonctionnement et l'efficacité des procédures relatives aux plaintes pertinentes, selon les modalités et à la fréquence fixées par l'Ofcom. »²¹⁵

²¹⁴ Article 56 de la *BBC Charter*

²¹⁵ Article 56 du *BBC Framework Agreement*

L'Ofcom : contrôle de la conformité et intervention de second niveau

L'Ofcom a la responsabilité de contrôler et d'évaluer le mécanisme de traitement des plaintes mis en place par la BBC. Pour ce faire **il analyse ex post des plaintes traitées par la chaîne et pour lesquelles elle avait estimé qu'il n'y avait pas de manquement. Il met également en œuvre des enquêtes du type « client mystère »**, méthode où des évaluateurs se font passer pour des usagers ordinaires afin de tester, de l'intérieur, la qualité réelle d'un service. Ainsi, sur la période allant d'avril 2024 à mars 2025, le régulateur a mené deux enquêtes de ce type et a observé une amélioration du fonctionnement du système par rapport aux années antérieures. L'Ofcom note que « *BBC First* » est désormais plus fonctionnel, plus accessible (contact initial facilité) et que, dans la majorité des cas, les réponses sont rendues dans des délais raisonnables. Le régulateur souligne que des marges de progression existent pour améliorer la clarté et la transparence des réponses de la BBC mais voit dans ce système un levier important pour entretenir le lien direct entre la BBC et le public.

L'Ofcom intervient en outre pour les plaintes qui lui parviennent et qui n'ont pu être traitées par la BBC. Sur la période 2006-2025, une seule décision de l'Ofcom, en 2022, a constaté un manquement de la BBC à la *due impartiality*²¹⁶. L'émission en cause portait sur le différend entre le gouvernement écossais et l'ancien Premier ministre d'Ecosse, Alex Salmond, concernant sa gestion des plaintes pour harcèlement à son encontre. Elle consistait en une interview diffusée sur BBC Radio de la baronne Ruth Davidson qui a exprimé longuement des critiques virulentes à l'égard du gouvernement écossais, sans que des points de vue alternatifs aient été présentés de manière équilibrée. L'Ofcom en a conclu que la BBC n'avait pas respecté l'exigence d'impartialité requise.

Enfin l'Ofcom publie un rapport annuel évaluant les performances de la BBC en matière de satisfaction des besoins des téléspectateurs et des auditeurs. Dans son édition 2025²¹⁷, l'Ofcom souligne que, malgré les défis auxquels elle est confrontée, la BBC a globalement réussi à atteindre ses objectifs de service public, notamment en matière d'impartialité et de confiance du public. Le régulateur mène en outre actuellement des travaux dans le cadre de l'examen de la manière dont la BBC a exécuté le mandat que la Charte royale lui confie dans la perspective de la révision de ce texte d'ici 2027.

Expression d'opinions par les journalistes : une interdiction stricte pour les présentateurs de journaux d'information

S'agissant de l'expression des collaborateurs de la BBC, les règles applicables varient selon les fonctions éditoriales. **Les présentateurs, journalistes, correspondants et rédacteurs en chefs ainsi que les figures éditoriales les plus visibles sont soumis aux obligations les plus strictes.** Les lignes directrices rappellent qu'ils constituent le « *visage public et la voix de la BBC* » et peuvent ainsi exercer une influence déterminante sur la perception par les publics du respect de l'impartialité appropriée. Les publics ne doivent pas être en mesure de déduire des productions de la BBC, « *ni d'aucune autre source* », les opinions personnelles de ces collaborateurs particuliers sur les questions de politique publique ou sur tout sujet controversé de l'actualité. Ils peuvent formuler des analyses professionnelles, fondées sur les éléments de preuve et leur expérience professionnelle, mais **ne peuvent pas exprimer**

²¹⁶ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-standards/ofcom-finds-bbc-in-breach-of-due-impartiality-rules>

²¹⁷ [Ofcoms Annual Report on the BBC 2024-25](#)

d'opinions personnelles sur de telles questions publiquement, y compris sur des blogs personnels ou sur les réseaux sociaux²¹⁸.

Ce cadre fait parfois l'objet de polémiques dont la plus emblématique est celle concernant Gary Lineker, présentateur vedette de l'émission *Match of the Day* qui avait critiqué sur X (ex-Twitter) la politique migratoire du gouvernement britannique. Même s'il n'intervenait pas directement dans les contenus d'information, la BBC a considéré que ses publications enfreignaient ses règles d'impartialité applicables aux figures les plus identifiées à l'institution. Sa suspension temporaire a provoqué une crise interne, la protestation de plusieurs journalistes en solidarité avec le présentateur obligeant la BBC à diffuser une version dégradée de cette émission phare²¹⁹. La polémique a conduit finalement la société à revoir l'ensemble de ses règles relatives aux réseaux sociaux pour les journalistes, présentateurs et *freelances*.

Ces règles prévoient pour ces catégories de personnels des exigences particulières d'impartialité dont notamment : « *ne révélez pas vos opinions politiques ; n'exprimez pas d'opinion sur une politique relevant d'un débat politique actuel, ni sur une question de politique publique, de controverse politique ou économique, ou sur tout autre sujet controversé ; ne portez pas de jugements au-delà de votre spécialité ; ne soutenez pas les campagnes (par exemple en utilisant des hashtags), peu importe à quel point la cause semble digne ou à quel point leur message semble accepté ou non controversé.* »²²⁰ Les interactions numériques — *likes*, *reposts*, abonnements ou partages — peuvent elles-mêmes être considérées comme des prises de position publiques.

Un modèle qui n'échappe pas aux erreurs mais qui s'efforce de les reconnaître et de les corriger

Ces dernières années ont été marquées par plusieurs crises sur le fonctionnement de la BBC. Outre les polémiques autour notamment des publications de Lineker²²¹ et de la reconnaissance par la BBC de défaillances dans un documentaire sur Gaza²²², la société a connu en novembre 2025 un épisode aboutissant à la démission de Tim Davie, son directeur général. Celui-ci a reconnu des erreurs commises dans la diffusion fin octobre 2024, une semaine avant l'élection présidentielle américaine, d'un documentaire présentant un montage trompeur donnant l'impression que Donald Trump avait explicitement encouragé les émeutes du Capitole en 2021.

Selon certains²²³, ces dysfonctionnements n'étaient pas accidentels mais le produit d'une évolution profonde du journalisme de la BBC depuis les années 1990 qui aurait conduit à l'abandon du journalisme « victorien » classique, fondé sur la séparation stricte des faits et des opinions et la recherche de l'impartialité, et à la promotion d'un journalisme plus militant et narratif. Cette mutation aurait été largement impulsée par l'arrivée d'une génération de journalistes dans les années 1980 et par la réforme conduite par John Birt. A la tête de la BBC entre 1992 et 2000, celui-ci entendait impulser un « nouveau journalisme » dépassant le cadre journalistique traditionnel du « qui, quoi, où, quand, comment » pour se fixer comme mission

²¹⁸ *Editorial Guidelines*, Section 2 : « Impartiality » 2.4.12

²¹⁹ L'affaire rebondit en 2025 dans le contexte de la guerre à Gaza : Lineker est de nouveau au centre d'une controverse après avoir relayé un contenu accusé de reprendre une imagerie antisémite. Il présente des excuses publiques et est finalement contraint de quitter la chaîne.

²²⁰ [Guidance: Use of social media BBC Accounts – Programme, Brand or Genre](#)

²²¹ Une nouvelle controverse en 2025 déclenchée par sa publication d'un message accusé de reprendre une imagerie antisémite le contraint à démissionner.

²²² *Gaza: How to Survive a Warzone* : le documentaire est retiré après la révélation que son narrateur est le fils d'un responsable du Hamas

²²³ Gradam Majin, « A Journalism of Deception » : <https://quillette.com/2025/11/14/a-journalism-of-deception-bbc-deborah-turness-tim-davie/>

essentielle de répondre à la question du « pourquoi » où les récits moraux et explicatifs priment sur l'établissement des faits.

Face à ces tensions, force est toutefois de constater que l'institution a su reconnaître ses erreurs lorsqu'elles étaient avérées. Elle a en tiré des conséquences en sanctionnant ou en écartant les personnes responsables et s'efforce de renforcer ses règles internes pour mieux prévenir les manquements. Son cadre de gestion interne, à la fois *ex ante* et *ex post*, lui donne des outils pour répondre aux crises quand elles surviennent et diffuse parmi les collaborateurs des réflexes déontologiques largement partagés.

*

* *

3. L'impartialité, boussole d'un service public exemplaire

Les développements qui précèdent montrent que l'impartialité du secteur public de l'audiovisuel fait déjà l'objet de dispositifs qui contribuent à la décliner et à assurer son respect. L'étude de perception réalisée par l'Arcom indique en outre que l'audiovisuel public est jugé comme partial par une minorité de Français. Il est vu en moyenne plutôt comme moins orienté sur le plan politique que les médias privés : les cinq antennes publiques jugées les plus orientées le sont pour 36 à 30 % des personnes sondées, contre 48 à 34 % pour les antennes privées.

Toutefois, l'exigence d'impartialité implique que l'audiovisuel public soit particulièrement exemplaire dans le traitement de l'information et l'expression des courants de pensée et d'opinion et qu'il mette donc en place des mesures spéciales à cet égard.

De plus, il ressort de cette même étude la perception de certains biais, notamment sur le plan socioculturel – impression d'une fracture entre les élites et le peuple – ou politique. À la question « *diriez-vous que ce média prend parti à gauche, à droite ou au centre ?* », les sondés répondent en moyenne pour les antennes publiques à plus de 50 % qu'ils ne savent pas²²⁴, à environ 20 % qu'elles ne prennent pas parti et à environ 30 % qu'elles prennent parti. Dans cette dernière part, ceux qui estiment que les antennes publiques sont orientées à gauche sont plus nombreux pour chacune des antennes, la perception étant inverse pour les antennes privées. Ainsi, si l'opinion selon laquelle l'audiovisuel public serait partial sur le plan politique apparaît minoritaire dans la population, la perception d'une forme de biais par le public constitue néanmoins un signal d'alerte invitant à prendre le sujet de l'impartialité au sérieux.

Les efforts supplémentaires exigés de l'audiovisuel public permettraient en outre de le singulariser et ainsi de renforcer sa légitimité. L'impartialité l'oblige mais aussi le protège : exigence toujours perfectible, elle constitue un moyen de préserver l'indépendance des sociétés face aux influences extérieures.

Dans un cadre fixé par la loi de 1986 où les diffuseurs publics comme privés sont déjà tous soumis à un haut niveau d'exigence – notamment en matière de pluralisme interne –, ces

²²⁴ Les publics fidèles de chacune des antennes parviennent à mieux se prononcer sur la question mais sans que cela ne modifie les équilibres observés.

garanties supplémentaires attendues du secteur public doivent trouver un juste équilibre entre la nécessité de rendre visible son impartialité et la préservation d'une liberté éditoriale pleine et entière lui permettant de demeurer un média attractif.

Les auditions réalisées ont permis d'identifier un besoin d'ancrage plus explicite de la notion d'impartialité dans les textes et dans la pratique. Les orientations qui suivent n'ont pas l'ambition de présenter un plan d'ensemble qui réglerait le sujet de manière définitive. Inspirées par la récurrence de certains constats au cours des auditions et dans le débat public, elles entendent apporter des réponses pratiques à des préoccupations actuelles.

Les deux dimensions de l'impartialité, subjective et objective, se retrouvent dans les recommandations. Certaines traduisent l'impartialité comme mode de fabrication d'une information de référence pour les citoyens, faite de la rencontre de différents points de vue et de la présentation de thèmes variés (n° 1 ; 3 ; 4 ; 12 ; 15) ; d'autres insistent sur la perception du public et le lien de confiance devant exister entre celui-ci et les médias publics (n°2 ; 13 ; 16 ; 17) ; les restantes visent à mettre en œuvre plus efficacement les obligations répondant à ces objectifs.

Ces recommandations s'adressent d'abord au régulateur pour l'aider à mieux contrôler cette exigence mais aussi aux sociétés et aux organes qui les constituent. Certaines mesures impliquent en outre l'intervention du pouvoir réglementaire et une seule celle du législateur.

3.1. Expliciter l'exigence d'impartialité dans le cahier des charges des sociétés

Les éléments constitutifs de l'impartialité présentés précédemment et dont certains font l'objet de recommandations à l'attention des sociétés pourraient être mentionnés dans les textes.

S'agissant du choix du niveau de norme, la loi pose déjà le principe d'impartialité mais rien n'oblige à ce qu'elle le définisse elle-même. L'inscription dans la loi de dispositions à cet égard, non seulement contribuerait à figer des éléments pour lesquels la pratique pourrait faire émerger des besoins d'évolutions, mais surtout créerait un décalage avec les autres principes connexes (indépendance, honnêteté, pluralisme) pour lesquels la loi n'apporte pas de précisions. Peut aussi être relevé que dans les autres domaines où l'impartialité a cours, notamment juridictionnels, le législateur se borne à mentionner le principe sans le décliner. Il est donc proposé de privilégier un autre vecteur permettant d'imposer des obligations aux sociétés.

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) constituent un cadre permettant de définir la stratégie de chaque société et un outil de pilotage de son activité pour l'État. Ils déterminent notamment les axes prioritaires de son développement et ses engagements financiers²²⁵. Si des éléments dans les COM peuvent utilement porter sur les mesures que les sociétés entendent mettre en œuvre pour renforcer leurs processus internes en matière d'impartialité pour la période couverte par le contrat, la définition d'obligations structurelles s'imposant de manière permanente aux sociétés relève d'une autre logique.

Le cahier des charges, quant à lui, « *définit les obligations de chacune des sociétés* »²²⁶. Il comporte de nombreuses mentions sur les conditions de leur activité dans différents domaines allant par exemple de leurs missions éducative, culturelle ou sociale à la protection de la santé

²²⁵ Article 53 de la loi du 30 septembre 1986

²²⁶ Article 48 de la loi du 30 septembre 1986

des sportifs, mais il n'en constitue pas moins un cadre réglementaire qui s'impose à la société en toutes circonstances. Il est fixé par décret après avis publié de l'Arcom. Ainsi, tant sa portée que sa procédure d'élaboration conduisent à privilégier cet instrument pour décliner ce qui est attendu de la société au regard du principe d'impartialité.

Les cahiers des charges actuels comportent déjà des précisions à des degrés divers sur certains sujets importants pour l'impartialité. Par exemple s'agissant du traitement de l'information, celui de France Télévisions est déjà détaillé sur les procédés utilisés – cadrant en particulier le recueil d'informations à l'insu des personnes filmées ou enregistrées et la modification des images recueillies – et mentionne la vérification des sources²²⁷. Ces dispositions, également présentes dans le cahier des charges de France Médias Monde²²⁸, reprennent les dispositions établies par l'Arcom dans sa délibération du 18 avril 2018²²⁹ ; elles prévoient en outre une obligation de maîtrise de l'antenne et une interdiction d'incitation à des comportements dangereux. Une déclinaison dans les mêmes termes dans le cahier des charges de Radio France serait bienvenue.

Une disposition spécifique à l'impartialité pourrait être intégrée dans les cahiers des charges des trois sociétés afin de définir leurs obligations à cet égard. Celle-ci pourrait comprendre les éléments suivants :

La société s'assure de l'absence de parti pris dans l'information et dans les programmes qui y concourent. Cette exigence d'impartialité est une condition essentielle non seulement pour répondre aux attentes du public qui, dans toute sa diversité, regarde ou écoute ses chaînes ou antennes mais aussi pour créer la confiance nécessaire des Français à l'égard du service public, un bien commun qui appartient à tous. Elle implique un devoir d'exemplarité en matière de transparence et d'honnêteté de l'information ainsi que de respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Elle ne fait pas obstacle à la définition d'une ligne éditoriale qui, tout en mettant en œuvre ces principes, singularise les chaînes et les antennes.

La société, sous le contrôle de l'Arcom, établit et publie :

- *une charte éditoriale précisant les règles déontologiques applicables à l'information et aux programmes qui y concourent ;*
- *des procédures pour le traitement des plaintes concernant le respect de cette charte ;*
- *une étude annuelle portant sur la perception de l'impartialité de ses chaînes ou antennes.*

Des précisions pourraient en outre être faites sur les caractéristiques que doit respecter le mécanisme de traitement des plaintes. Elles pourraient s'inspirer de celles existantes à la BBC (cf. *supra*).

Pour France Télévisions, cette disposition impliquera de supprimer celle existante dans son cahier des charges prévoyant un baromètre sur le traitement impartial de l'information afin d'éviter un doublon.

²²⁷ Article 35 du décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions

²²⁸ Article 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

²²⁹ Délibération n° 2018-11 du 18 avril 2018 relative à l'honnêteté et à l'indépendance de l'information et des programmes qui y concourent

Recommandation n° 1 : Expliciter l'exigence d'exemplarité dans les cahiers des charges des sociétés

3.2. Mesurer et publier chaque année la perception par le public du caractère impartial des antennes

La mesure et la publication de la perception par le public du caractère impartial des antennes de l'audiovisuel public constituent un premier axe essentiel pour garantir cette exigence. Ainsi qu'il a été dit, l'impartialité est d'abord une question de perception par le public et dépend largement du contexte d'énonciation et de la situation de chacune des composantes de ce public. Pour objectiver ces appréciations individuelles et subjectives, il est nécessaire de disposer d'un instrument de mesure objectif et sur une durée suffisante.

Dans le prolongement du baromètre déjà existant chez France Télévisions, il est recommandé de créer un dispositif d'enquête d'opinion annuelle. La réalisation de cette enquête devra être confiée, après mise en concurrence, à un organisme d'études indépendant. Le protocole d'enquête devra s'appuyer sur un échantillon représentatif de la population française suffisamment important pour permettre des analyses fines par segment (âge, niveau d'éducation, territoire, pratiques médiatiques).

Parmi les indicateurs clés devra figurer un score global de perception de l'impartialité de chacune des antennes des sociétés et permettant des comparaisons dans le temps. La mesure devra concerner tous les vecteurs d'édition de chacune des trois sociétés (radio, télévision, numérique) et s'efforcer d'intégrer également les applications et plateformes de contenus mises en place par elles. Des questions spécifiques pourront porter sur certains programmes phares et permettre d'y apprécier la diversité des points de vue et le pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

Les résultats de l'enquête ainsi que son protocole devront être publiés. Cette publication pourra prendre la forme d'un rapport détaillé, mis en ligne sur les sites internet des sociétés, et permettant d'apprécier l'évolution des indicateurs depuis la création de l'outil – ce que ne permet pas à ce jour le baromètre de France Télévisions.

Ce baromètre a pour objectif de créer une base de discussion objective et chiffrée sur l'impartialité des médias publics. Il sera utile au débat public sur l'impartialité. Il est également destiné à servir de boussole aux sociétés pour déterminer si leurs efforts sur ce sujet produisent des effets aux yeux du public. À cet égard, le rapport annuel devra faire l'objet d'une présentation au sein du conseil d'administration de chaque société ainsi qu'au sein des CHIPIP. Il pourra utilement permettre de justifier des évolutions dans les grilles de programmation de l'année suivante.

Recommandation n°2 : Créer un baromètre annuel de l'impartialité pour chaque chaîne ou antenne de l'audiovisuel public dont les résultats seront rendus publics.

3.3. Mettre en place au sein de chaque société nationale de programme des cordes de rappel pour prévenir et traiter les risques d'atteinte à l'impartialité

La recherche de l'impartialité n'est pas encore traduite dans les principes de gouvernance et les règles de fonctionnement internes des sociétés nationales de programme. Lorsqu'une chaîne ou une émission est mise en cause, le premier réflexe est souvent de se tourner vers l'Arcom, plus rarement vers le médiateur ou le CHIPIP, presque jamais vers les sociétés elles-

mêmes. Or ce sont à elles et à leurs antennes qu'il revient au premier chef d'intégrer l'exigence d'impartialité et pour ce faire de prévoir des procédures internes de veille et de contrôle.

Une piste d'évolution aurait pu consister à créer un organe interne dédié au respect de ce principe et doté pour ce faire d'une forme d'indépendance. Toutefois, en raison de la proximité du principe avec ceux déjà existants, et dans un objectif de responsabilisation des chaînes, la principale évolution proposée ci-dessous consiste à obliger les sociétés à définir un cadre éditorial clair et accessible et à créer pour le public une voie de réclamation directement auprès des sociétés. Cette transformation doit être accompagnée de la réforme des autres organes existants.

3.3.1. Responsabiliser les sociétés vis-à-vis du public : élaborer une charte éditoriale et mettre en place un mécanisme interne formalisé de traitement des plaintes

L'exigence d'impartialité étant constituée à la fois par et pour le public, la manière dont les sociétés traitent les plaintes que celui-ci leur adresse est cardinale. Permettre une gestion efficace et crédible de ces réclamations par les sociétés elles-mêmes présente un double intérêt. Pour le public d'abord, le fait de s'adresser à l'éditeur, et derrière lui aux équipes qui ont fabriqué un contenu, aboutit à une réponse plus rapide et plus circonstanciée que de recourir à un contrôleur externe. Pour l'éditeur ensuite, le fait d'avoir soi-même à répondre aux plaintes du public lui permet de s'assurer en permanence de sa conformité aux exigences applicables aux contenus concourant à l'information. L'évolution est donc de nature à corriger plus rapidement les contenus et à diminuer les mises en cause de la société dans le débat public.

Il faut d'abord préciser les obligations pour lesquelles des réclamations peuvent être formulées à la société. Une option aurait pu consister à obliger la société à répondre aux plaintes concernant l'ensemble des obligations lui incombant en vertu de son cahier des charges et de la loi de 1986. Ce scénario aurait induit un risque trop important de duplication de procédures avec d'autres plaintes devant l'Arcom pour les mêmes faits. Il est donc proposé de limiter le champ des griefs aux règles déontologiques applicables à l'information et aux programmes qui y concourent. Ces règles, ainsi qu'il a été vu, incluent notamment l'honnêteté de l'information, l'exactitude des faits et leur vérification, la distinction des faits et des commentaires, la présentation d'une diversité de points de vue sur les sujets prêtant à controverse, le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, etc. Elles devraient comprendre également des règles relatives aux processus éditoriaux, à la présentation des intervenants et des invités, à la correction des erreurs et à la maîtrise de l'antenne, à l'usage des réseaux sociaux, à l'usage de l'intelligence artificielle, à la curation de l'information, etc. Sur plusieurs points, elles pourraient préciser plus particulièrement à quoi la société s'engage vis-à-vis du public.

La plupart de ces règles existent déjà dans les corpus évoqués *supra*. Il serait demandé aux sociétés de les réunir dans un document unique, tenu à jour et opposable pour le public.

Recommandation n° 3 : Obliger les sociétés nationales de programme à établir et à publier une charte éditoriale présentant leurs engagements déontologiques en matière d'information et des programmes qui y concourent

Ensuite, toute personne aurait la possibilité d'adresser une réclamation à la société si elle estime qu'un manquement à cette charte éditoriale a été commis. Ce mécanisme de plainte ne serait pas de même nature qu'un médiateur ou un CHIPIP. Ces deux instances sont toutes les deux indépendantes par rapport à la chaîne éditoriale. Or il s'agit justement de responsabiliser celle-ci dans la gestion des plaintes du public afin de lui permettre d'expliquer ses choix et procédés éditoriaux sur une question donnée et de reconnaître des problèmes si ceux-ci s'avèrent fondés. En outre, si le CHIPIP peut être saisi de toutes questions et donc y compris de manquements potentiels, il est, ainsi qu'il a été vu, peu saisi par des particuliers. Le médiateur, quant à lui, a vocation à être saisi d'avis ou d'observations plutôt que de griefs. Une réflexion pourrait toutefois être menée par chaque société pour faire évoluer le positionnement du médiateur afin de lui confier la gestion des plaintes.

Un tel mécanisme de plainte doit reposer sur plusieurs principes directeurs : une accessibilité maximale pour le public ; un processus de traitement formalisé et sans doute gradué ; une capacité de correction des manquements.

En premier lieu, la saisine doit être facilitée sur le site internet des sociétés ainsi que sur les plateformes de contenu des sociétés dont l'importance ne cesse de croître. Son dépôt doit être formalisé, par exemple par la fourniture d'un accusé réception, qui permettra pour le requérant de faciliter la saisine de l'Arcom dans un second temps en cas d'absence de réponse.

En deuxième lieu, chaque plainte devrait faire l'objet d'un traitement adapté. Si la mise en place de filtres pour les requêtes manifestement infondées ou incompréhensibles ou celles qui sont formées au-delà d'un certain délai paraît nécessaire, les requêtes exposant clairement des griefs doivent faire l'objet d'une instruction. Ce travail implique d'y allouer des moyens dédiés non seulement pour prendre le temps d'apprécier les contenus en cause, mais aussi pour qualifier juridiquement les situations.

Le degré de motivation et le niveau hiérarchique de l'autorité formulant la réponse pourraient varier en fonction de la précision de la demande et des éventuelles non conformités constatées. Un système de saisine par étapes progressives sur le modèle de la BBC pourrait aussi être envisagé, impliquant par exemple au niveau le plus élevé une réponse sur avis préalable du CHIPIP. Les décisions rendues sur les réclamations ayant fait l'objet d'une instruction pourraient être publiées ainsi que, le cas échéant, l'avis du CHIPIP.

La société doit s'engager à apporter une réponse dans un délai contraint.

En troisième lieu, l'efficacité du dispositif repose sur sa capacité à déboucher sur des actions correctrices en cas de manquement avéré. Ces actions peuvent prendre des formes variées : rectification à l'antenne ou en ligne ; publication d'un droit de réponse ; mise à jour des contenus numériques ; voire, dans les cas les plus graves, réexamen des procédures éditoriales internes.

Recommandation n°4 : Mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes interne aux sociétés pour les manquements aux obligations fixées par leur charte éditoriale
--

3.3.2. Singulariser la mission du CHIPIP au sein de l'audiovisuel public et renforcer ses moyens pour en faire un organe incontournable sur les questions structurelles

Les CHIPIP des sociétés n'ont pas encore réussi à trouver pleinement leur place dans la gouvernance de celles-ci. Si certains sont néanmoins parvenus à déployer une activité soutenue marquée par une qualité de réflexion qui doit être saluée – en particulier celui de Radio France –, force est de constater que le positionnement de ces instances et la portée de leurs recommandations demeurent précaires.

L'exigence d'impartialité invite à la fois à renforcer le rôle de ces comités au sein de l'audiovisuel public et à en faire des organes institutionnels permettant de manifester la spécificité du secteur public par rapport au privé. Trois axes d'évolution peuvent être suggérés dans le prolongement des recommandations formulées par le CHIPIP de Radio France dans le cadre des travaux d'évaluation de l'impact de la loi du 14 novembre 2016.

Le renforcement de la légitimité des CHIPIP passe en premier lieu par une modification de leurs modalités de nomination. À ce jour, les membres sont désignés par le président du conseil d'administration de chaque société, ce qui peut nourrir un doute quant à leur indépendance vis-à-vis des dirigeants. Afin de lever toute ambiguïté, il apparaît opportun d'introduire une procédure de nomination faisant intervenir un tiers extérieur à la société. L'Arcom, en tant qu'autorité de régulation du secteur et présentant elle-même des garanties fortes d'indépendance, semble naturellement désignée pour exercer ce rôle.

Deux options peuvent être envisagées pour trouver le juste équilibre entre l'indépendance des membres du comité et son positionnement interne à la société : soit une nomination directe des membres par l'Arcom sur une liste de noms proposée par le président du conseil d'administration de la société ; soit **un partage du pouvoir de nomination, l'Arcom nommant la majorité des membres ou la moitié dont le président du comité.** La seconde procédure est sans doute de nature à mieux rendre visible l'indépendance du comité par rapport à l'exécutif de la société.

Cette évolution implique une modification de nature législative pour adapter la procédure de nomination prévue par le dernier alinéa de l'article 30-8 de la loi du 30 septembre 1986 ainsi que la composition du comité.

Recommandation n°5 : Confier à l'Arcom la nomination de membres des CHIPIP de l'audiovisuel public
--

Dans le prolongement de cette nouvelle modalité de nomination, la mise en place d'un organe unique commun à l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public aurait aussi pu être envisagée. Un tel comité relatif à l'impartialité de l'audiovisuel public, qui exercerait les missions prévues par la loi pour les CHIPIP présenterait l'avantage d'harmoniser la réflexion éthique entre les sociétés et serait sans doute plus visible pour l'extérieur. Il aurait toutefois des relations nécessairement plus distantes avec chacune des sociétés et leurs responsables éditoriaux. Le souhait, à l'inverse, d'accroître ces relations et le souci de conserver le positionnement interne de ces comités voulu par la loi Bloche pour responsabiliser les éditeurs conduit à écarter ce scénario.

En revanche, **un renforcement des échanges et de la coordination entre les trois CHIPIP de l'audiovisuel public doit être encouragé**, afin de partager les bonnes pratiques et d'assurer une cohérence globale des positions adoptées. Ceux-ci pourraient se réunir une fois par an au moment de l'élaboration de leur bilan annuel afin de partager leurs problématiques et de définir des pistes de travail communes pour l'année à venir. **L'Arcom, en tant qu'autorité de nomination, pourrait utilement organiser et animer ces échanges.**

Le deuxième axe d'amélioration concerne la clarification des missions et du périmètre d'intervention des comités. Il apparaît aujourd'hui que de nombreux acteurs internes ou externes aux sociétés interviennent sur les situations de crise ou les points liés à l'actualité immédiate, tandis que les réflexions de fond sur les processus éditoriaux et les pratiques professionnelles demeurent insuffisamment structurées. Aussi les CHIPIP pourraient être plus explicitement positionnés comme des instances de réflexion stratégique et de recommandation sur les enjeux structurels de l'information. **Leur mission pourrait être étendue non seulement à l'accompagnement de l'élaboration des différents textes déontologiques internes mais également à l'examen de leur mise en œuvre effective au sein des organisations.**

Il convient en revanche d'écarter l'hypothèse d'une compétence en matière de déontologie individuelle. Une telle évolution conduirait à déresponsabiliser les directions éditoriales et à transformer la nature même de ces comités, en les rapprochant d'instances disciplinaires, ce qui ne correspond ni à l'intention du législateur ni aux besoins identifiés.

La mise en place d'un mécanisme de suivi des recommandations que le comité formule permettrait d'en accroître l'effectivité. L'obligation d'organisation d'une réunion avec le directeur de l'information au plus tard six mois après la formulation de recommandations serait particulièrement utile. Celui-ci aurait à rendre compte au comité des suites données à ses avis et à faire un état des lieux de leur appropriation par les journalistes. Cette réunion pourrait donner lieu à un avis public du comité. De manière générale, des échanges plus fréquents avec les directions de l'information, en dehors de ces points d'étape et des situations de crise dictées par l'actualité, contribueraient à diffuser une culture commune face aux problématiques déontologiques.

Recommandation n°6 : S'assurer que la société met en œuvre les recommandations du CHIPIP en prévoyant que celui-ci émet des avis rendus publics sur leur suivi
--

En troisième lieu, cette évolution de l'intervention des CHIPIP suppose la mise à disposition de moyens à la hauteur de leurs ambitions. À ce jour, le fonctionnement de ces instances repose largement sur le bénévolat de leurs membres, avec un appui administratif minimal et dépendant du secrétariat général des sociétés, ce qui non seulement limite leur capacité d'action mais interroge leur indépendance. Il apparaît nécessaire de reconnaître l'investissement personnel et le temps de travail des membres, notamment par la mise en place d'un défraiement et d'une rémunération. Une telle évolution contribuerait à professionnaliser leur activité et à garantir leur mobilisation. La création d'un secrétariat autonome et disposant de moyens d'analyse permettrait de préparer les séances, de collecter et d'analyser les informations nécessaires à l'instruction des dossiers et d'assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations. L'Arcom doit être attentive aux moyens mis à la disposition du CHIPIP dans ses rapports annuels sur l'exécution des cahiers des charges.

Recommandation n°7 : Garantir aux CHIPIP une pleine autonomie de gestion par des moyens appropriés
--

Enfin, la visibilité des CHIPIP, tant en interne qu'en externe, doit être améliorée. L'organisation de rencontres régulières avec les rédactions, les sociétés de journalistes ou encore les instances représentatives du personnel permettrait de mieux faire connaître leur rôle et de favoriser leur saisine. Une meilleure diffusion de leurs travaux contribuerait également à renforcer leur autorité et à inscrire durablement leurs recommandations dans les pratiques professionnelles.

3.3.3. Clarifier et renforcer les articulations entre les organes existants

La multiplicité des instances intervenant, à des titres divers, dans le contrôle ou l'appréciation des contenus est révélatrice de l'importance des attentes existantes sur le sujet, mais constitue également une source de confusion. Entre les organes de gouvernance des sociétés – conseil d'administration, comité de direction, comité éditorial – les médiateurs et les organes indépendants et collégiaux que constituent les CHIPIP, les rôles apparaissent parfois insuffisamment différenciés, voire redondants. **Chacune de ces entités tend à se concevoir dans son propre périmètre, sans toujours articuler son action avec celle des autres. Il en résulte un risque de dilution des responsabilités et de perte de lisibilité**, tant pour les professionnels que pour le public. Il apparaît donc nécessaire de clarifier les rôles respectifs de ces organes, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité d'ensemble du dispositif.

D'abord, il convient de réaffirmer que la responsabilité principale doit être exercée au niveau des sociétés et de leurs instances dirigeantes. Ce sont elles qui, en dernier ressort, portent la responsabilité éditoriale des contenus diffusés. À ce titre, le management doit intervenir non seulement en cas de comportements individuels contraires aux principes déontologiques mais aussi pour mettre en place un cadre collectif robuste. Cela implique l'adoption de règles déontologiques claires, la définition de procédures internes de traitement des signalements (cf. *supra*) et la formation des équipes.

Ensuite, les médiateurs doivent continuer à entretenir la relation essentielle qu'ils sont parvenus à créer avec le public. Mais s'ils jouent un rôle d'interface quotidien entre le public et les rédactions, ils ne sont pas un organe de régulation interne ou d'animation des questions déontologiques. Leur fonction première est de **recueillir la perception qualitative du public sur les programmes, d'identifier les incompréhensions, les critiques ou les attentes**, et d'y apporter des éléments de réponses, si besoin en lien avec les équipes éditoriales. Si certains médiateurs ont pu être conduits à adopter une posture quasi-déontologique, notamment en formulant des appréciations sur des contenus, il importe de rappeler que leur légitimité repose avant tout sur leur capacité à relayer et à expliciter et non à prendre parti sur l'appréciation d'un contenu.

Leur rôle devra s'articuler avec le nouveau mécanisme de plainte qui relèvera du management des chaînes : ils sont là pour entretenir un espace de dialogue avec le public et non pas pour instruire des griefs et y apporter une réponse au nom de la société. S'ils sont saisis de griefs pointant une atteinte à des principes de déontologie de l'information et nécessitant une instruction, un lien avec le nouveau mécanisme de plainte doit être établi. Selon les sociétés, une réflexion pourrait toutefois être engagée pour fusionner les deux dispositifs.

A ce jour le rôle des médiateurs n'est pas explicité dans les textes s'imposant aux sociétés²³⁰ : il pourrait être consacré et détaillé dans les cahiers des charges des sociétés. En outre, le renforcement de leur exposition à l'antenne par des émissions dédiées ou au sein d'autres émissions pourrait être envisagé.

Recommandation n°8 : Préciser les missions du médiateur dans le cahier des charges des sociétés et accroître leur visibilité, notamment par des interventions à l'antenne

²³⁰ Hormis une mention par le législateur comme pouvant saisir le CHIPIP à l'article 30-8 de la loi de 1986

Le CHIPIP, ainsi qu'il a été dit, doit être pleinement reconnu comme un organe de réflexion s'inscrivant dans le long terme chargé d'éclairer les sociétés de l'audiovisuel public sur les enjeux déontologiques et les standards applicables.

Cette répartition des rôles doit s'accompagner d'une plus grande interaction entre ces organes. Le CHIPIP peut, par ses travaux, nourrir les réflexions internes des sociétés et inspirer l'évolution des pratiques. Les médiateurs peuvent faire remonter des signaux faibles issus du public, susceptibles d'alimenter à la fois les instances dirigeantes et les travaux du comité. Les sociétés, enfin, doivent intégrer ces apports pour ajuster les processus internes et renforcer le cadre déontologique.

Plus particulièrement, les interactions entre le médiateur et le CHIPIP doivent être approfondies. Les auditions ont permis de relever que les contacts entre les CHIPIP et les médiateurs sont rares. Ils ne donnent pas vraiment lieu à des relations particulières, l'un et l'autre étant simplement destinataires de leurs productions respectives – avis ou recommandations du comité ; lettre hebdomadaire du médiateur lorsque ce format existe –, largement diffusées en interne ou publiées sur le site internet de la société. Il n'a par exemple pas été relevé de cas de consultation du CHIPIP par le médiateur comme la loi le permet.

Il pourrait ainsi être prévu que, lorsque des demandes adressées au médiateur portent sur des questions qui peuvent intéresser le CHIPIP, en particulier sur des sujets nouveaux, structurels ou récurrents, le médiateur doit saisir celui-ci. L'avis du comité, indépendant et de nature à émettre des recommandations générales pour la société, n'empêche pas le médiateur d'apporter une réponse individuelle aux saisines dont il a été destinataire.

Par ailleurs, **le médiateur pourrait participer sans voix délibérative aux réunions du CHIPIP**, ce qui lui permettrait d'enrichir les discussions du comité de la matière abondante dont il a connaissance sur la perception du public. Son positionnement autonome par rapport à la chaîne éditoriale de la société n'entacherait en rien l'indépendance du comité.

Enfin des échanges plus fréquents avec les instances dirigeantes de la société doivent être menés. **Les CHIPIP pourraient être amenés à présenter leurs travaux devant le conseil d'administration de manière régulière**, par exemple dans le cadre d'une séance annuelle dédiée aux enjeux d'éthique de l'information.

Recommandation n°9 : Accroître et formaliser des interactions régulières entre le CHIPIP, le médiateur et le conseil d'administration de chaque société

3.4. Positionner l'Arcom en régulateur de la conformité des sociétés de l'audiovisuel public plutôt qu'en surveillant des incidents d'antenne

La régulation de l'audiovisuel, en particulier s'agissant de l'exigence d'impartialité des contenus, appelle aujourd'hui une évolution du rôle de l'Arcom. Dans un environnement médiatique marqué par l'accélération des cycles d'information et la multiplication des controverses, il n'apparaît ni souhaitable ni soutenable que le régulateur se positionne exclusivement comme un surveillant des incidents d'antenne.

Une telle approche, centrée sur la réaction immédiate à des séquences isolées, présente en effet plusieurs limites opérationnelles et conceptuelles. Elle tend à contraindre l'Arcom à intervenir trop précocement, parfois simultanément aux chaînes elles-mêmes, au risque de perturber leur capacité de réponse éditoriale. Elle mobilise en outre des ressources importantes pour qualifier juridiquement des situations ponctuelles sans toujours disposer des

éléments de contexte nécessaires. Enfin, elle favorise des logiques défensives de la part des diffuseurs vis-à-vis du régulateur, peu propices à une amélioration durable des pratiques.

Dans ce contexte, il est proposé de renforcer le rôle de l'Arcom dans la régulation de la conformité des chaînes au regard des principes de la déontologie de l'information en privilégiant une approche centrée sur le contrôle des structures et des processus internes. Cette évolution est cohérente avec le mouvement plus large de la régulation numérique observé au niveau européen, notamment à travers le *Digital Services Act* qui confie au régulateur le soin de s'assurer que les fournisseurs de services intermédiaires mettent en œuvre les moyens adéquats pour respecter les dispositions de ce règlement qu'il lui revient de superviser.

Le principe d'impartialité invite à singulariser en ce sens le mode de régulation des sociétés nationales de programme en plaçant d'abord à leur niveau la vérification de la déontologie des programmes d'information. L'objectif est de favoriser l'émergence, au sein des sociétés, d'une conscience autonome de cette exigence, conçue non comme une contrainte externe, mais comme une véritable boussole professionnelle.

Le rôle de l'Arcom pourrait ainsi être défini autour de deux axes complémentaires.

En premier lieu, le régulateur devrait veiller à ce que les sociétés de l'audiovisuel public mettent en œuvre des règles et des mécanismes suffisamment robustes pour assurer l'indépendance, l'honnêteté et le pluralisme de l'information.

Il doit d'abord s'assurer que des règles éditoriales, conformes à ses recommandations en matière d'information, sont élaborées et tenues à jour sur différents sujets liés aux pratiques professionnelles et à la déontologie des contenus. La définition de ces sujets de régulation interne relève de la discussion entre l'Arcom et chacune des sociétés. De tels échanges doivent permettre au régulateur de mieux connaître le fonctionnement interne des chaînes dans le domaine de l'information.

L'Arcom doit ensuite s'assurer que la société a mis en place un mécanisme de traitement et de règlement des plaintes accessible et efficace (cf. *supra*). Le contrôle du régulateur doit notamment porter sur les mécanismes de tri des plaintes et sur la motivation des réponses. **Il pourrait aussi analyser de manière aléatoire certaines plaintes pour lesquelles la société a considéré que les griefs n'étaient pas fondés ou mener des enquêtes du type « client mystère » à l'instar de celles que l'Ofcom réalise auprès de la BBC.**

Le nouveau mécanisme de plainte mis en œuvre par les chaînes doit être articulé avec le contrôle exercé par l'Arcom. Il n'est pas proposé d'aller jusqu'à la création d'une obligation juridiquement contraignante de saisine préalable de la chaîne avant de saisir l'Arcom. **L'objectif est en effet de responsabiliser davantage les chaînes et non pas d'empêcher le public de s'adresser au régulateur.** En revanche, pour limiter l'instruction des mêmes affaires des deux côtés, l'Arcom pourrait inciter les personnes qui la saisissent à s'adresser dans un premier temps à la chaîne et les inviter à la saisir de nouveau s'ils préfèrent la prise en charge du dossier directement par l'Arcom. Aucune disposition de la loi du 30 septembre 1986 ne s'y oppose. A terme, si le mécanisme de gestion des plaintes par les chaînes s'avère efficace et de nature à davantage intégrer le public dans le fonctionnement des chaînes, il pourrait être envisagé d'aller plus loin.

Le traitement des saisines par les sociétés devra être encadré par des délais afin de permettre au requérant qui serait encore insatisfait à la suite de la réponse de la société de saisir l'Arcom dans un délai raisonnable²³¹.

Recommandation n°10 : Pour l'Arcom, garantir l'existence des règles éditoriales élaborées par les sociétés nationales de programme ainsi que leur mécanisme de traitement des plaintes

En second lieu, cette prise de recul par l'Arcom doit la conduire à se doter d'un véritable pouvoir d'initiative en définissant son propre agenda de contrôle. Même si les requérants pourraient toujours le saisir directement, la connaissance accrue du fonctionnement interne des chaînes et la concentration des réclamations au niveau de celles-ci devraient permettre au régulateur d'apprécier de manière plus approfondie leur pratique.

Jusqu'à présent, une certaine prudence à s'autosaisir a prévalu chez le régulateur. Elle est justifiée par plusieurs arguments : l'idée qu'un manquement n'existe que s'il est perçu et documenté par des tiers ; la crainte que l'initiative d'un contrôle alimenterait des doutes sur l'impartialité du régulateur ; un principe de retenue inhérent à la protection de la liberté de communication. Ces considérations sont légitimes mais elles ne doivent pas faire obstacle à une régulation proactive. Dans un environnement informationnel complexe, certains déséquilibres ou biais peuvent ne pas faire immédiatement l'objet de plaintes, tout en posant des enjeux réels d'impartialité. **Il apparaît nécessaire que l'Arcom puisse, de sa propre initiative, dans certains domaines, engager des contrôles thématiques, analyser des corpus de contenus et évaluer les processus mis en place par les chaînes.** Cela suppose sans doute de renforcer ses capacités d'investigation, dans une logique proche de celle déjà mise en œuvre pour les plateformes numériques. Cette approche peut également prendre la forme d'enquêtes thématiques confiées à des experts extérieurs.

Ces travaux pourraient venir alimenter le rapport annuel sur l'exécution du cahier des charges des sociétés. Ils permettraient de formuler des recommandations pour améliorer le respect des engagements de ce cahier des charges sur certains points ; l'Autorité pourrait suivre leur mise en œuvre d'une année sur l'autre.

Recommandation n°11 : Pour l'Arcom, intervenir de manière proactive pour mieux apprécier l'exécution des cahiers des charges sur certains points et formuler des recommandations dans le rapport annuel qui y est dédié

Ces orientations conservent pleinement le rôle du régulateur d'instruction des plaintes que les requérants souhaitent lui adresser. **Il ne s'agit pas de renoncer aux interventions sur la déontologie des contenus, mais au contraire d'obliger les sociétés à réaliser en plus leur propre contrôle des exigences déontologiques. Ce repositionnement de l'Arcom à l'égard de l'audiovisuel public devrait lui permettre de passer d'une régulation conjoncturelle, centrée sur les incidents, à une régulation structurelle, axée sur la conformité des processus.** Elle serait également plus proactive, notamment pour apprécier de manière plus concrète la réalisation de certains engagements des cahiers des charges.

²³¹ Le délai de trois ans des faits pouvant être soumis à l'Arcom prévu à l'article 42-5 est en tout état de cause expressément écarté lorsqu'un acte tendant à la constatation ou à la sanction de ces faits a été réalisé, ce qui serait le cas d'une saisine de la société

3.5. Incarner l'exemplarité par des exigences renforcées en matière d'information

Les exigences accrues qu'impliquent le respect de l'impartialité pour le service public peuvent être déclinées sous deux angles : la transparence de l'information et l'expression des courants de pensée et d'opinion.

3.5.1. Assurer la plus grande transparence possible sur les sources, les procédés éditoriaux et les intervenants

L'audiovisuel public ne peut en effet plus se contenter d'affirmer la fiabilité de ses contenus, il doit de plus en plus la démontrer. À cet égard, **la transparence des sources apparaît comme un élément clé de la confiance du public en lui donnant les moyens d'approfondir ou de vérifier par lui-même un élément traité.** Elle implique pour chaque sujet un recensement des principaux canaux et documents utilisés par les journalistes, dans la limite du respect du secret des sources. **L'accès aux sources amorcé par le dispositif « nos sources » (cf. supra) pourrait ainsi être systématisé à tous les contenus d'information** de l'audiovisuel public.

La transparence peut également porter sur les méthodes de vérification auxquelles ont eu recours les journalistes et qui souvent singularisent le service public par leur robustesse. Pourrait être particulièrement valorisé le travail accompli par les équipes dédiées à cet objet, par exemple celui de l'agence de vérification de l'information de Radio France (ex- « Agence Franceinfo ») qui joue un rôle interne de centralisation, de vérification et de certification de l'information pour les antennes du groupe et ses partenaires.

Au-delà des sources, l'ensemble du processus de fabrication éditoriale gagnerait à être davantage mis en avant, non comme une mise en spectacle des conférences de rédaction, mais comme **l'intégration régulière de moments d'explication sur les choix de couverture : pourquoi ce sujet est traité en ouverture, pourquoi ce contre-point est formulé aujourd'hui, pourquoi cette enquête de longue durée a été menée.** Ces moments pourraient être l'occasion de rendre visibles certaines obligations du cahier des charges – par exemple la diversité thématique – qui sont trop peu connues du public alors qu'elles pourraient constituer des avantages comparatifs. De manière générale, toute précision permettant de rendre compte du processus de production de l'information – notamment le lien avec l'actualité préexistante, le caractère souvent collégial des décisions prises, le rôle de différents participants de la chaîne éditoriale – permettrait de souligner le caractère toujours collectif et argumenté des choix éditoriaux.

En outre, **un travail d'analyse et de formalisation par les rédactions des pratiques professionnelles concrètes qu'elles mettent en œuvre** serait utile. Comme l'a montré la sociologie du journalisme, notamment à travers la notion de « **rituels d'objectivité** »²³², les journalistes mettent en place des pratiques destinées à limiter les biais inhérents à toute production d'information – par exemple, lorsqu'un journaliste recueille l'avis du responsable syndical d'une organisation, le fait de systématiquement chercher à recueillir également l'avis de l'organe exécutif de l'organisation ; ou bien les réflexes à acquérir pour réagir à une

²³² Géraldine Mulhmann dans *Pour les faits* invite les rédactions à s'appuyer sur cette notion développée par G. Tuchman, « Objectivity as Strategic Ritual : An Examination of Newsman's Notion of Objectivity », *American Journal of Sociology*, vol. 77, n°4, janvier 1972, p. 660-679.

information à chaud. Formaliser et rendre visibles ces rituels constituerait un travail utile tant pour le public que les journalistes eux-mêmes.

En rendant visibles ses sources et ses méthodes, l'audiovisuel public ne s'affaiblit pas ; il renforce au contraire sa singularité et se positionne comme le média de référence de l'information, fondé non seulement sur la qualité de ses contenus, mais aussi sur **la capacité donnée au public d'en comprendre les conditions de fabrication et d'en apprécier ainsi leur juste valeur.**

S'agissant des intervenants à l'antenne, une plus grande transparence, là encore, répond à une attente croissante du public soulignée par l'étude de perception : **savoir non seulement qui parle, mais aussi d'où il parle.**

Elle suppose d'abord d'éviter toute incertitude sur les statuts des personnes présentes à l'antenne. Les rôles doivent être formalisés par des **mentions systématiques, verbales ou visuelles, permettant de distinguer reporter, éditorialiste, présentateur ou animateur de débat.** Dans un paysage médiatique où les formats hybrides se multiplient, la sanctuarisation de ces rôles ainsi que le maintien d'une séparation claire entre les espaces d'information pure et les espaces de commentaires sont de nature à éviter la défiance.

Cette transparence pourrait être doublée d'une attention portée à la **rotation régulière des responsables éditoriaux et des personnels en charge de questions particulièrement sensibles du point de vue de l'impartialité comme les questions politiques.** Le renouvellement des personnes est un gage visible permettant de contrecarrer les critiques de partialité fondées sur un soupçon de proximité entre les milieux politiques et médiatiques.

Il s'agit ensuite d'assurer une **présentation complète et contextualisée des invités.** Au-delà de la simple mention de leur fonction, il convient de rendre visibles tous les éléments susceptibles d'éclairer leur positionnement sur le sujet en cause : affiliations institutionnelles, engagements passés ou actuels, éventuels liens d'intérêts. L'objectif est d'apporter au public toute précision utile à la parfaite compréhension de la qualité des intervenants à l'antenne et à la portée de leurs propos²³³. Le même souci de transparence invite à poursuivre les efforts déjà entrepris pour **mieux faire connaître les journalistes eux-mêmes**, notamment la mise à disposition d'éléments biographiques pertinents – parcours, collaborations extérieures, domaines d'expertise.

Recommandation n°12 : Renforcer la transparence dans les processus de fabrication éditoriale et dans la présentation des intervenants à l'antenne

3.5.2. Le service public, lieu du débat public : à la recherche d'un pluralisme interne exemplaire

Le service public ne doit pas seulement chercher à éviter un déséquilibre manifeste des courants d'opinion et de pensée ; il a l'obligation positive d'assurer un équilibre effectif entre ces courants. Trois orientations de ce pluralisme renforcé pour le service public peuvent être suggérées.

En premier lieu, rejoignant le principe de neutralité, la garantie du pluralisme implique l'impossibilité que le service public puisse être lui-même situé dans le champ des courants de pensée et d'opinion. **Devant respecter tous les auditeurs et téléspectateurs, quelles que**

²³³ Voir le rappel formulé en ces termes de l'Arcom à France 2 : [Emission "Quelle époque !" diffusée le 11 mai 2025 : intervention auprès de France 2 | Arcom](#)

soient leurs croyances et leurs opinions, l'audiovisuel public ne doit pas correspondre à une seule conception du monde. Les dirigeants et responsables s'exprimant au nom des sociétés ont une responsabilité particulière à cet égard : il ne peut ressortir de leurs propos qu'une antenne publique aurait une vision de la chose commune qui serait positionnée sur le plan idéologique. **Ils doivent ainsi observer la plus grande vigilance dans la manière dont ils qualifient leur mission ou portent des appréciations en lien avec la vie politique.** Leurs déclarations ne doivent pas être perçues comme pouvant exclure des catégories de Français, notamment sur le plan politique.

De plus, pour les personnels intervenant à l'antenne en présence de personnalités politiques (animateurs, intervieweurs), **une égale considération doit toujours être requise à l'égard de tous les partis et courants. Ceux-ci doivent se sentir chez eux lorsqu'ils s'expriment sur les antennes du service public** et aucune forme d'hostilité ou d'antagonisme ne doit se sentir à leur égard.

En deuxième lieu, il revient à l'audiovisuel public d'être **particulièrement vigilant à l'endroit des programmes qui impliquent l'expression d'un point de vue ou un angle éditorial affirmé.**

Il en est ainsi des points de vue exprimés par les chroniqueurs et *a fortiori* les éditorialistes. Il en est également ainsi pour les formats qui impliquent une démonstration comme les magazines d'investigation ou certains documentaires portant sur l'actualité. Pour ces programmes, il est important qu'un pluralisme des points de vue soit rendu possible d'une manière ou d'une autre et sur une échelle de temps suffisamment perceptible par le public. Ceci peut passer par différentes voies comme par exemple la rotation régulière des éditorialistes sur le même créneau d'émission²³⁴, l'accroissement des créneaux éditoriaux ou les formats impliquant la coexistence de plusieurs éditorialistes.

Eu égard au biais identifié dans l'étude de perception d'un audiovisuel public orienté politiquement dans un certain sens, les sociétés doivent intensifier leurs efforts pour répondre à une telle critique. **Face à cet enjeu crucial d'image et d'apparence, la solution la plus efficace, aux yeux du public, consiste à désigner des figures emblématiques pour donner à voir des visages et à écouter des voix qui ne peuvent être associés à ce biais.** L'annonce de la programmation à compter de septembre prochain d'une nouvelle émission de *L'Heure de vérité* sur France 2 présente un bon exemple de format incluant plusieurs éditorialistes qui, non seulement représentent différents courants d'opinion, mais aussi incarnent, par leur notoriété et leurs travaux antérieurs, des sensibilités permettant de battre en brèche la critique d'un pluralisme biaisé.

Au-delà des courants d'opinion, la diversité des points de vue doit également être appréhendée dans son sens littéral et donner à voir différentes perspectives géographiques, sociales ou générationnelles. Il est important que l'ensemble des Français puisse se sentir représenté dans l'image collective que les médias publics forment de la société.

De manière générale, lorsqu'il apparaît aux responsables éditoriaux qu'il est impossible d'assurer l'expression d'une pluralité de points de vue de manière suffisamment perceptible pour le public, la non diffusion d'une émission doit être la règle.

Recommandation n°13 : Contrecarrer les biais perçus en désignant des figures emblématiques donnant à voir et à entendre un pluralisme effectif
--

²³⁴ Ce fut par exemple le principe de l'émission « En toute subjectivité » diffusée sur France Inter

En outre, le pluralisme des émissions de débats et des formats impliquant un angle éditorial affirmé doit faire l'objet d'une attention *a posteriori*. **La difficulté d'apprécier les opinions exprimées et l'impossibilité de rattacher un intervenant à un courant de pensée plutôt qu'à un autre ne doit pas conduire à abandonner toute ambition d'assurer le respect de l'équilibre d'expression entre ces courants.**

Le caractère à la fois collégial et indépendant des CHIPIP pourrait à cet égard être utilement mobilisé. Les comités pourraient régulièrement rendre des avis sur le respect de l'exigence d'équilibre dans l'expression des courants de pensée et d'opinion en apportant **un regard qualitatif sur la diversité des points de vue en complément des critères quantitatifs du pluralisme politique**. Il ne s'agit pas de catégoriser les opinions dans des camps mais de formuler des observations sur l'équilibre des points de vue exprimés dans un ensemble de programmes donné et appeler si besoin à davantage de nuances ou de développements. Ces avis supposent la définition préalable par les comités d'une politique d'échantillonnage pour apprécier le pluralisme sur un objet et une durée déterminés – par exemple, l'appréciation de telle émission politique hebdomadaire phare à l'échelle d'un trimestre ou d'un semestre. Les émissions à caractère politique et réalisées par des producteurs extérieurs pourraient faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandation n° 14 : Faire des CHIPIP des vigiles du pluralisme par des avis portant sur les programmes les plus emblématiques appréciés sur des périodes pertinentes pour le public

Ce rôle du CHIPIP est complémentaire du travail d'objectivation du pluralisme interne mené par les sociétés pour décliner la délibération de l'Arcom de 2024. Le baromètre du pluralisme établi par Radio France en 2025 va dans ce sens. Il s'agit d'un dispositif de mesure et de publication mensuelle des données relatives à la diversité des invités et des thèmes traités sur ses antennes nationales. Fondé sur une technologie utilisant l'intelligence artificielle, ce baromètre permet d'établir la part relative des sujets traités selon la nomenclature internationale IPTC (économie, santé, environnement, éducation, culture, justice, diplomatie, etc.) et des catégories d'invités (responsables politiques, experts, acteurs de la société civile, représentants institutionnels, artistes, etc.). Les données de ce baromètre sont publiées sur le site internet du groupe. Cet effort doit être approfondi et partagé entre les sociétés de l'audiovisuel public.

En dernier lieu, les antennes du service public ont un rôle particulier à jouer dans la création d'espaces de débats et de dialogues entre les courants d'opinion. Dans une société polarisée où la manifestation d'une opinion adverse semble de plus en plus difficile à supporter pour chacun, la mission consistant à assurer la rencontre de ces courants dans le cadre d'un dialogue authentique sert pleinement l'intérêt général. Elle manifeste la finalité du pluralisme lui-même dès lors que, comme le relevait le politologue Dominique Reynié : « *Le pluralisme, ce n'est pas la diversité d'opinions séparées par des cloisons étanches. Le pluralisme, ce sont des opinions diverses réunies dans un monde commun.* »²³⁵

S'il ne doit jamais être un acteur du débat, le média de service public ne doit pas non plus se borner à être une simple chambre d'écho des courants qui le traversent. Il doit être le lieu qui permet la délibération et la confrontation des idées. Cet objectif est d'autant plus important qu'internet et les réseaux sociaux conduisent à segmenter les publics et à limiter les contacts entre les opinions contraires.

²³⁵ Chronique du 29 août 2023 sur France Inter diffusée dans le cadre du format « En toute subjectivité »

Ainsi, le service public a une responsabilité particulière dans l'organisation de débats de fond réguliers, en particulier entre les formations politiques. Si de tels formats sont souvent coûteux et jugés peu attractifs en termes d'audience, il revient justement au service public de les favoriser car ils contribuent directement à la qualité du débat public et à la construction d'un espace démocratique commun.

Recommandation n°15 : Conforter le service public dans sa vocation de lieu du débat public où se rencontrent et discutent les courants d'opinion

3.6. L'humour : éviter qu'une partie du public ne puisse se sentir exclue

L'humour occupe, dans l'audiovisuel public, une place singulière. Il constitue d'abord une incarnation puissante de la liberté d'expression. Par sa liberté de ton, il autorise la critique des puissants, la mise à distance des discours officiels et l'exploration de formes narratives renouvelées. Dans une période marquée par la multiplication de formats hybrides mêlant information et divertissement, l'humour contribue à l'attractivité des grilles et à la création d'espaces de respiration entre les séquences d'actualité. Il stimule l'audience, notamment auprès des publics les plus jeunes, et favorise ce faisant l'accès à l'information tout en suscitant un recul critique.

Cette fonction n'est pas contestable. Elle s'inscrit dans la tradition d'un espace public pluraliste où la satire a toujours joué un rôle important.

Toutefois, si une large liberté d'expression doit être reconnue aux humoristes, celle-ci n'est pas sans limites. À propos de séquences diffusées par C8 et sanctionnées par l'Arcom, pour lesquelles il était argué qu'elles présentaient un caractère humoristique, la CEDH a ainsi relevé que « *Le droit à l'humour ne permet pas tout, et quiconque se prévaut de la liberté d'expression assume (...) "des devoirs et des responsabilités"* », reprenant les termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En outre, le recours à l'humour imprime une coloration particulière à l'antenne et participe à la construction d'une identité éditoriale qui peut, si elle n'est pas maîtrisée, affecter la perception d'impartialité du service public. L'historien Jacques Le Goff²³⁶ écrivait : « *Dis-moi si tu ris, pourquoi tu ris, de qui et de quoi, avec qui et contre qui, et je te dirai qui tu es* ». Rire suppose le partage préalable en commun de références, de normes ou d'une culture pour susciter la perception d'une transgression. Ce dont nous rions, et ce dont nous ne rions pas, contribue à définir notre appartenance à un groupe social ou culturel.

Le rire est ainsi un facteur de cohésion mais aussi de distinction. Lorsque nous rions des mêmes choses, nous manifestons l'existence d'une proximité et d'une complicité qui s'en trouvent renforcées, tandis que celui qui ne rit pas est mis à l'écart. La philosophe Olivia Gazalé²³⁷ souligne cette double dimension du rire, à la fois fédérateur et excluant : **toute communauté qui rit ensemble dessine en creux les contours de ceux qui ne rient pas.**

Cette ambivalence doit être pleinement prise en considération par des médias publics dont la mission est de s'adresser à tout le monde : en fabriquant de l'identité commune, le rire simultanément crée de l'altérité. Il risque ainsi de produire un sentiment d'entre-soi lorsque les références mobilisées à l'antenne paraissent homogènes, récurrentes ou socialement situées. **Cette perception est d'autant plus sensible dans un média radiophonique, où l'absence**

²³⁶ « Enquête sur le rire » publié en 1997 dans la revue des Annales

²³⁷ Olivia Gazalé, *Le paradoxe du rire. Et si ce n'était pas toujours drôle ?*, Éditions Seghers, 2024

d'image renforce l'attention portée aux intonations, aux silences et aux réactions en plateau. L'auditeur peut alors avoir l'impression que les intervenants partagent un univers social, politique ou culturel qui n'est pas le sien, qu'ils sont « chez eux », et que lui-même demeure à l'extérieur de ce cercle.

Le phénomène est particulièrement perceptible lorsque les rires ou ricanements des intervenants à l'antenne entourant un humoriste sont audibles. La médiatrice de Radio France²³⁸ a relayé les réactions d'auditeurs exprimant un malaise voire une exaspération face à ces rires jugés artificiels ou systématiques. Plusieurs d'entre eux évoquent l'impression d'un cercle fermé de personnes qui s'amuse entre elles, sans véritablement s'adresser au public. Lorsque l'auditeur n'adhère pas au trait d'humour proposé, le rire collectif entendu à l'antenne peut renforcer le sentiment d'exclusion.

Le Gondwana de Mamane : un exemple de satire astucieuse et libre sur une chaîne d'information

La chronique « Le Gondwana » de Mamane, diffusée sur Radio France Internationale depuis le début des années 2010, s'est imposée comme un rendez-vous emblématique de la satire politique francophone. Humoriste nigérien, Mamane y met en scène la « *République très très démocratique du Gondwana* », un pays fictif peuplé de personnages hauts en couleur comme le « *Président Fondateur* » ou des ministres aux titres absurdes. Cet univers fictionnel permet de caricaturer avec finesse les travers de certains régimes politiques tout en conservant une portée universelle. Il parvient à toucher un large public en s'appuyant sur des archétypes compréhensibles par tous et en variant les thèmes et cibles possibles de ses farces.

L'exercice est pourtant particulièrement délicat compte tenu de la dimension internationale de l'audience de RFI, qui s'adresse à des publics variés, aux contextes politiques et culturels très différents. La satire doit donc éviter les références trop locales ou excluantes, tout en restant suffisamment précise pour conserver sa pertinence critique. Elle s'inscrit également dans un environnement sensible, celui des relations internationales, où une radio publique française peut rapidement être perçue à l'étranger comme un outil diplomatique.

La chronique se distingue par son insertion à proximité des journaux d'information, tout en restant pleinement autonome. Contrairement à d'autres formats humoristiques, elle ne repose pas sur des effets de plateau ou sur des interactions avec les intervenants de la séquence d'information.

Ces constats invitent l'audiovisuel public à la prudence. **Il ne s'agit pas de restreindre l'humour, mais de l'inscrire dans une conception exigeante du respect du public dans son ensemble.** Deux orientations peuvent être suggérées afin de concilier liberté humoristique et exigence d'impartialité.

D'abord, le rôle de l'humour par rapport à l'information doit être clarifié. **L'information doit demeurer au premier plan de la hiérarchie éditoriale.** Lorsque les séquences sont à proximité immédiate, la distinction entre elles doit apparaître clairement. Il y a également lieu d'éviter qu'une chronique humoristique puisse influencer sur la manière dont un journal d'information ou une interview est reçue.

Ensuite, un pluralisme des cibles et des références doit être recherché. L'humour du service public ne saurait viser de manière récurrente les mêmes personnes, les mêmes courants ou les mêmes attitudes sociales. Une telle attention est d'autant plus importante que la frontière entre l'humour et la prise de position tend à se réduire. La diversité des sujets

²³⁸ [Les rires sur France Inter – La Médiatrice](#), lettre publiée le 20 novembre 2025

traités et des angles adoptés constitue une garantie importante pour que chacun puisse, à un moment ou à un autre, se reconnaître dans les références mobilisées. En cas d'impossibilité d'assurer un tel équilibre – délicat à atteindre compte tenu des difficultés inhérentes à la perception de l'orientation d'un propos qui se veut ironique –, une attitude de retenue devrait être privilégiée.

Recommandation n° 16 : Mieux distinguer l'humour de l'information et éviter qu'il puisse aboutir à un sentiment d'exclusion d'une partie du public

3.7. Clarifier le régime applicable à l'expression des salariés du service public de l'audiovisuel

Le développement des réseaux sociaux a profondément modifié les conditions d'expression dans l'espace public. Il est désormais possible de s'exprimer de manière continue, immédiate et auprès d'un public indifférencié. Cette évolution tend en outre à brouiller la distinction entre expression personnelle et expression professionnelle.

Pour les journalistes de l'audiovisuel public, cette situation peut conduire à ce que leurs publications soient associées à l'image de leur antenne, quand bien même il serait clairement indiqué que leurs messages sont postés « en leur nom » uniquement et qu'ils n'engagent pas leur rédaction. Les auditions ont montré que, si la très grande majorité des journalistes fait preuve de prudence, quelques prises de position individuelles suffisent à fragiliser le travail de toute une rédaction, entachant par là même la réputation, le professionnalisme et la crédibilité d'un média.

Cette situation est d'autant plus sensible du point de vue de l'impartialité des antennes publiques que les réseaux sociaux favorisent des formats d'expression brefs, souvent réactifs, qui laissent peu de place à la nuance et à la contextualisation ou peuvent prêter à confusion. Dans un contexte de polarisation accrue du débat public, la moindre expression est susceptible d'être amplifiée et instrumentalisée, contribuant à nourrir des critiques plus générales à l'égard du service public. Il en résulte un risque accru de propos pouvant être interprétés comme partisans et susceptibles d'altérer la perception de l'ensemble de la chaîne.

Les sociétés de l'audiovisuel public ont conscience de ces difficultés et ont établi des guides déontologiques pour y faire face. Le cadre pourrait toutefois être plus clair et contraignant eu égard au principe de neutralité du service public et aux effets potentiels sur l'image d'impartialité du média.

Même si elle n'a encore jamais donné matière à contentieux, l'obligation de réserve existe pour les salariés de ces trois sociétés privées qui assurent la gestion d'un service public. Elle ne signifie pas l'interdiction d'exprimer des opinions dans la sphère non professionnelle, mais l'obligation de le faire avec une certaine prudence. Charge à l'employeur de la mettre en œuvre de manière proportionnée en conciliant la liberté d'expression des collaborateurs et la protection de l'image du service public. La restriction de l'expression ne devrait être justifiée que dans la mesure où l'expression d'opinions est de nature à compromettre aux yeux des usagers la neutralité du service public.

La question pourra se poser de savoir si la nature des missions de service public en cause implique pour les salariés de l'audiovisuel public une liberté d'expression plus grande ou à l'inverse une obligation de prudence renforcée. Le rôle d'un média, et particulièrement des journalistes, dans la vie démocratique pourrait aller dans le sens d'une liberté d'expression étendue, à l'instar de celle des professeurs d'université. À l'inverse, la nature même de la mission consistant à informer l'ensemble du public pourrait exiger davantage de retenue à

l'exemple de la BBC. L'exigence d'impartialité qui est spécifiquement applicable au secteur public de la communication audiovisuelle pourrait peser également dans ce sens. Il reviendra en cas de contentieux à la juridiction judiciaire de déterminer la manière dont elle apprécie cette obligation de réserve pour les salariés de l'audiovisuel public.

Les règlements intérieurs des sociétés pourraient rappeler cette obligation ainsi que les repères habituels de la jurisprudence : le caractère outrancier de l'expression ; le niveau de diffusion, de publicité et de résonance des écrits ou propos ; le niveau dans la hiérarchie ou la nature des fonctions. Sur ce dernier point, ils pourraient en particulier appeler à la retenue les salariés exerçant des responsabilités dans la chaîne éditoriale ou ayant une visibilité particulière pour le public, en particulier les présentateurs. **La même obligation devrait être prévue dans les contrats liant la société à des producteurs ou prestataires extérieurs, pour couvrir les cas où le présentateur du programme n'est pas salarié de la société.** Pour l'ensemble de ces personnels, plusieurs auditions ont convergé vers une règle directrice simple : ils ne devraient pas exprimer publiquement, et en particulier sur les réseaux sociaux, des propos qu'ils ne pourraient tenir à l'antenne. Une telle règle présente l'avantage d'articuler l'expression personnelle avec les exigences professionnelles.

Recommandation n° 17 : Inscrire l'obligation de réserve dans les règlements intérieurs des sociétés et la décliner pour les responsables éditoriaux et les présentateurs
--

Annexe 1 : lettre de mission



Le président

Paris, le 20 novembre 2025,

Monsieur le Président,

Le service public de l'audiovisuel représente une part incontournable de la production d'information nationale, locale et internationale et contribue à ce titre pour un tiers à l'ensemble de l'ensemble des dépenses consacrées à l'information en France.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que les sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France et France Médias Monde) « assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ». Elle confie également à l'Arcom la mission de garantir « l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle ».

Le rapport des États généraux de l'information (EGI) a récemment appelé à préciser la notion d'impartialité de l'audiovisuel public, constatant qu'elle n'était pas explicitée par la loi et ne figurait pas non plus dans les cahiers des charges et contrats d'objectif et de moyen des sociétés nationales de programme.

Dans un contexte de défiance à l'égard des médias comme des institutions en général, qui affecte également les médias publics, l'Arcom a décidé d'approfondir ses travaux visant à préciser la portée concrète de l'exigence d'impartialité s'appliquant au service public de l'audiovisuel et sa perception par le public.

Le premier enjeu de ces travaux consiste à définir ce principe et à clarifier les obligations qui en découlent, en précisant en particulier dans quelle mesure celles-ci se distinguent des exigences de pluralisme et d'honnêteté dans le traitement de l'information, applicables à l'ensemble des médias audiovisuels. Il est de même nécessaire d'éclairer la manière dont le principe général de neutralité du service public, applicable également aux médias publics, se concilie avec leur indépendance et leur liberté éditoriale.

Monsieur Bruno LASSERRE
Vice-président honoraire du Conseil d'Etat

Un deuxième enjeu consiste à recenser et évaluer, à la lumière le cas échéant des meilleures pratiques observées à l'étranger, les dispositifs et outils actuellement existants au sein des chaînes et antennes du service public de l'audiovisuel : chartes éditoriales, comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes, médiateurs, procédures de traitement des plaintes notamment.

Enfin, la conduite d'une étude indépendante - quantitative et qualitative - apparaît nécessaire pour objectiver la perception du public en la matière et de comprendre ses attentes.

Vous avez bien voulu accepter de conduire une mission visant à approfondir ces différents enjeux. Je vous en remercie vivement au nom du Collège de l'Arcom.

Il lui sera très précieux de disposer des recommandations et propositions que vous formulerez à partir de vos constats et analyses, incluant le cas échéant des évolutions du cadre juridique applicable ainsi que des adaptations ou renforcements des dispositifs internes aux sociétés de l'audiovisuel public.

Pour mener à bien cette mission, que nous souhaiterions voir aboutir par la remise d'un rapport public d'ici 6 mois, vous disposerez du concours d'un rapporteur. Vous m'avez fait part du choix de confier ces fonctions de rapporteur à M. Thomas Odinot, maître des requêtes au Conseil d'Etat. Vous pourrez compter également sur la collaboration des services de l'Arcom, notamment pour assurer, selon vos orientations, la maîtrise d'ouvrage de l'étude de perception.

Vous pourrez procéder à l'ensemble des auditions qui vous sembleraient nécessaires et solliciter la contribution des comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde. Vous pourriez par ailleurs vous appuyer sur les travaux conduits à l'étranger.

Je vous remercie de votre engagement dans la conduite de cette mission destinée à conforter la confiance des citoyens dans leur service public audiovisuel et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.



Martin A. DARI

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Chercheurs et universitaires

- Camille BROUELLE, professeure de droit à l'université Paris-Panthéon-Assas
- Louis de FOURNOUX, maître de conférences de droit public
- Alexandre JOUX : professeur en sciences de l'information et de la communication à Aix-Marseille Université
- Pauline TROUILLARD, chercheuse au CNRS ;
- Nathalie SONNAC : Professeure en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Paris Panthéon-Assas

Acteurs institutionnels du secteur audiovisuel

- Catherine JENTILE DE CANECAUDE ; Romain LALEIX ; Denis RAPONE ; Juliette THERY : membres du collège de l'Arcom
- Florence PHILBERT, Ludovic BERTHELOT et Laure LECLERC, directrice générale, chef de service et sous-directrice à la direction générale des médias et des industries culturelles
- Delphine ERNOTTE, présidente de France Télévisions ; Christophe TARDIEU, secrétaire général ; Livia SAURIN, secrétaire générale adjointe
- Sibylle VEIL, présidente de Radio France ; Charles-Emmanuel BON, secrétaire général
- Marie-Christine SARAGOSSE, présidente de France Médias Monde ; Jean-Marc FOUR, directeur de RFI ; Vanessa BURGGRAF, directrice de France 24 ; Souad EL TAYEB, directrice de Monte Carlo Doualiya
- Christine ALBANEL, présidente du CHIPIP de France Télévisions
- Françoise BENHAMOU, présidente du CHIPIP de Radio France
- Hervé BRUSINI, président du CHIPIP de Radio France de France Médias Monde
- Vincent MESLET, directeur éditorial de Radio France
- Céline PIGALE, directrice éditoriale déléguée en charge de l'information de Radio France
- Bruno PATINO, président d'Arte France
- Philippe CORBE, directeur de l'information de France Télévisions
- Cécile MEGIE, directrice des stratégies et coopérations éditoriales à France Médias Monde
- Emmanuelle DAVIET, médiatrice de Radio France
- Jean-Pierre CONSTANTIN, médiateur de France médias monde

- Jérôme CATHALA, médiateur de France Télévisions
- Emmanuel KESSLER et Delphine GOUEDART, président et directrice de la rédaction de La Chaîne Parlementaire
- Alice ANTHEAUME, Directrice exécutive de l'École de journalisme de Sciences Po
- Gérald-Brice VIRET, directeur général de Canal + France
- M. David LARRAMENDY, président du directoire du Groupe M6 (RTL) et Karine BLOUET, membre du directoire
- Corinne AUDOUIN, présidente de la société des journalistes de Radio France, accompagnée de deux autres membres de la société
- Kathleen GROSSET et Yann GUEGAN, présidente et vice-président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)
- Thibaut BRUTTIN, directeur général de Reporters sans frontières et Antoine Bernard, directeur du plaidoyer et de l'assistance
- Antoine CHUZEVILLE, premier secrétaire général du Syndicat national des journalistes ; Julien FLEURY, secrétaire général

Autres personnalités :

- Jean-Marie CAVADA, ancien journaliste et président de Radio France
- Xavier DOMINO, ancien secrétaire général de Radio France
- Francis DONNAT, ancien secrétaire général de France Télévisions
- Vincent GIRET, ancien directeur de l'information de Radio France, directeur général de Le Média
- Laurent GUIMIER, ancien directeur de France Info (radio et TV)
- Catherine NAYL, ancienne directrice de l'information de TF1 et France Inter ;
- Roch-Olivier MAISTRE, ancien président de l'Arcom
- Olivier SCHRAMECK, ancien président du CSA

Rencontres à Londres :

- Vikki COOK, Director Broadcast & Media, Nathalie ROSE and Rowena BURKE, OFCOM
- David JORDAN, Director of Editorial Policy and Standard, BBC
- Peter JOHNSTON, Director, Editorial Complaints and Reviews, BBC
- Kritian PORTER, CEO of Public Media Alliance

Annexe 3 : liste des principales recommandations

Recommandation n° 1 : Expliciter l'exigence d'exemplarité dans les cahiers des charges des sociétés

Recommandation n°2 : Créer un baromètre annuel de l'impartialité pour chaque chaîne ou antenne de l'audiovisuel public dont les résultats seront rendus publics.

Recommandation n° 3 : Obliger les sociétés nationales de programme à établir et à publier une charte éditoriale présentant leurs engagements déontologiques en matière d'information et des programmes qui y concourent

Recommandation n°4 : Mettre en place un mécanisme interne aux sociétés de traitement des plaintes pour les manquements aux obligations fixées par leur charte éditoriale

Recommandation n°5 : Confier à l'Arcom la nomination de membres des CHIPIP de l'audiovisuel public

Recommandation n°6 : S'assurer que la société met en œuvre les recommandations du CHIPIP en prévoyant que celui-ci émet des avis rendus publics sur leur suivi

Recommandation n°7 : Garantir aux CHIPIP une pleine autonomie de gestion par des moyens appropriés

Recommandation n°8 : Préciser les missions du médiateur dans le cahier des charges des sociétés et accroître leur visibilité, notamment par des interventions à l'antenne

Recommandation n°9 : Accroître et formaliser des interactions régulières entre le CHIPIP, le médiateur et le conseil d'administration de chaque société

Recommandation n°10 : Pour l'Arcom, garantir l'existence des règles éditoriales élaborées par les sociétés nationales de programme ainsi que leur mécanisme de traitement des plaintes

Recommandation n°11 : Pour l'Arcom, intervenir de manière proactive pour mieux apprécier l'exécution des cahiers des charges sur certains points et formuler des recommandations dans le rapport annuel qui y est dédié

Recommandation n°12 : Renforcer la transparence dans les processus de fabrication éditoriale et dans la présentation des intervenants à l'antenne

Recommandation n°13 : Contrecarrer les biais perçus en désignant des figures emblématiques donnant à voir et à entendre un pluralisme effectif

Recommandation n° 14 : Faire des CHIPIP des vigiles du pluralisme par des avis portant sur les programmes les plus emblématiques appréciés sur des durées pertinentes pour le public

Recommandation n°15 : Conforter le service public dans sa vocation de lieu du débat public où se rencontrent et discutent les courants d'opinion

Recommandation n° 16 : Mieux distinguer l'humour de l'information et éviter qu'il puisse aboutir à un sentiment d'exclusion d'une partie du public

Recommandation n° 17 : Inscrire l'obligation de réserve dans les règlements intérieurs des sociétés et la décliner pour les responsables éditoriaux et les présentateurs