



Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique

IRIS

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS

Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2025

ISSN 2079-1062

Directrice de publication – Pauline Durand-Vialle, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Équipe éditoriale – Maja Cappello, Eric Munch, Sophie Valais

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs (en ordre alphabétique)

Philippe Auclair, Elda Brogi, Lidia Dutkiewicz, Ilaria Fevola, Mervin Huang, Aleksandra Kuczerawy, Tarlach McGonagle, Iva Nenadić, Gábor Polyák, Theresa Josephine Seipp, Maria Luisa Stasi, Fenna Van Haeften

Traduction

Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Marco Polo Sarl, Nathalie Sturlèse

Relecture

Aurélié Courtinat, Barbara Grokenberger, Anthony Mills

Assistante éditoriale – Alexandra Ross

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél.: +33 (0)3 90 21 60 00

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veuillez citer cette publication comme suit :

Cappello M. (éd.), *Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2025

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2025

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Afin de favoriser un langage vecteur d'inclusivité, nous suivons [les lignes directrices du Conseil de l'Europe](#) et privilégions, dans la mesure du possible, l'emploi des mots et expressions épiciques.

Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique

Philippe Auclair, Elda Brogi, Lidia Dutkiewicz, Ilaria Fevola, Mervin Huang,
Aleksandra Kuczerawy, Tarlach McGonagle, Iva Nenadić, Gábor Polyák,
Theresa Josephine Seipp, Maria Luisa Stasi, Fenna Van Haeften

Avant propos

Dans son ouvrage *Hommage à un journaliste exilé*, Albert Camus écrivait : « La presse libre peut sans doute être bonne ou mauvaise, mais assurément, sans la liberté, elle ne sera jamais autre chose que mauvaise. »

Camus était probablement loin d'imaginer quelle serait l'évolution du monde au cours des prochaines décennies, néanmoins cette phrase s'avère plus pertinente encore à l'heure actuelle qu'en 1955, époque où l'écho de la presse - bonne ou mauvaise - était limité par les modes de diffusion analogiques.

Camus n'avait effectivement aucun moyen de prévoir que les développements technologiques allaient s'immiscer dans tous les aspects de notre vie actuelle. Ni Isaac Asimov, ni les nombreux·ses auteur·rices contemporain·es ayant consacré leur œuvre à anticiper l'avenir, n'ont réussi à prévoir clairement que l'une des applications cruciales de l'intelligence artificielle et des algorithmes au début du XXI^e siècle serait, non pas le pilotage d'un humanoïde pour servir le café, mais la sélection des informations que nous recevons.

L'impact de ce phénomène sur la capacité individuelle à se forger une opinion est sans précédent et augmente considérablement le risque de créer des chambres d'écho par l'élimination des possibilités de confrontation avec des contenus, des informations ou des opinions qui permettraient de remettre en question ses propres convictions. Cette menace n'est pas nouvelle, mais son ampleur augmente de façon exponentielle du fait de la dépendance croissante du public à l'égard des moyens de diffusion tels que les plateformes et leurs algorithmes, dont les rouages restent souvent mystérieux pour l'utilisateur·rice final·e.

Néanmoins, le grand public n'est pas le seul à être menacé. Les journalistes et les médias se retrouvent en position délicate, car ils doivent s'adapter à la nouvelle réalité du secteur de l'information. Leurs moyens de subsistance sont remis en cause du fait de l'évolution de la dynamique de marché qui pèse sur leurs conditions de travail et les oblige à s'adapter. Leur vie même peut être menacée, sachant que début décembre, la FIJ faisait état de 111 journalistes tué·es en 2025¹.

Dans le sillon de la marche inexorable du progrès technologique, la réglementation n'a jamais que quelques années de retard. Le règlement européen sur la liberté des médias, récemment adopté, est généralement salué comme une avancée dans la bonne direction. Néanmoins, il reste encore un certain nombre d'obstacles à surmonter, les garanties contre

¹ [Communiqué de presse, 111 journalistes tué·es cette année, selon la FIJ, 9 décembre 2025, Fédération internationale des journalistes.](#)

l'ingérence politique étant parfois jugées trop souples et la précarité des conditions de travail ne cessant de s'aggraver, en particulier pour les journalistes indépendant-es.

Comme l'écrivait fort justement Camus, la levée de ces obstacles ne saurait garantir la qualité des informations, mais elle permettra tout au moins à la bonne presse de survivre à la concurrence toujours plus féroce des autres acteurs des médias.

Nous espérons que vous apprécierez cette analyse approfondie de la situation actuelle du secteur des médias d'information, qui éclaire à la fois le marché et les développements juridiques, ainsi que d'autres questions plus spécifiques. Je tiens à remercier chaleureusement tous-tes les auteur-trices qui ont contribué à ce rapport pour leur précieuse implication et leur excellent travail : (par ordre des chapitres) Iva Nenadić, Maria Luisa Stasi, Elda Brogi, Mervin Huang, Tarlach McGonagle, Lidia Dutkiewicz, Aleksandra Kuczerawy, Gábor Polyák, Ilaria Fevola, Fenna van Haeften, Philippe Auclair, Theresa Seipp.

Strasbourg, décembre 2025

Maja Cappello

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

Résumé.....	1
1. Les développements numériques et l'évolution des notions fondamentales du secteur des médias d'information	6
1.1. Introduction	6
1.2. Une notion plus étendue du journalisme : entre nécessité et risque	7
1.3. L'évolution de l'écosystème de l'information et de ses acteurs.....	10
1.4. Les nouvelles générations et leurs relations avec les médias.....	12
1.5. L'érosion d'un espace d'information partagé et d'une compréhension collective de la réalité	14
1.6. Observations finales	16
2. Les dynamiques de marché dans le secteur des médias d'information	18
2.1. Introduction	18
2.2. Les modèles économiques du secteur de l'information et les bouleversements numériques.....	19
2.2.1. Les caractéristiques économiques des marchés des médias d'information.....	19
2.2.2. Les deux grandes phases de la numérisation et la mise en place de l'économie de plateforme	20
2.2.3. Les réponses politiques et réglementaires	25
2.2.4. Observations finales	30
3. La mesure du pluralisme des médias en Europe : indicateurs et tendances	33
3.1. Introduction	33
3.2. La définition du pluralisme des médias	36
3.3. Le pluralisme des médias dans l'Union européenne : évolution des normes et nouveaux défis	38
3.4. Le Media Pluralism Monitor 2025	40
3.4.1. La méthodologie	40
3.4.2. Les résultats et l'évaluation du MPM 2025.....	42
3.5. Bilan et perspectives : premières conclusions	46
4. Le droit des utilisateurs de bénéficier d'une pluralité d'opinions et de sources d'information fiables à l'ère du numérique	48
4.1. Introduction	48

4.2. L'importance démocratique de la diversité des points de vue et de la fiabilité des sources d'information	49
4.2.1. Le pluralisme des points de vue	50
4.2.2. La fiabilité des sources d'information	51
4.3. Les cadres législatifs et politiques européens	52
4.3.1. Le Conseil de l'Europe	53
4.3.2. L'Union européenne	55
4.4. Les approches européennes et nationales en matière de promotion et de hiérarchisation des contenus pluralistes et de qualité	57
4.4.1. Les régimes de visibilité utilisés par les plateformes et les intermédiaires	58
4.5. Les perspectives d'avenir	61

5. Droits et obligations des fournisseurs de services de médias (d'information) visant à garantir l'indépendance et la transparence 62

5.1. Introduction	62
5.2. Qui sont les fournisseurs de services de médias ?	63
5.3. Les droits des fournisseurs de services de médias	64
5.4. Les mesures nationales ayant une incidence sur les fournisseurs de services de médias	65
5.5. Les obligations des fournisseurs de services de médias	66
5.5.1. La communication d'informations sur la propriété et les bénéficiaires effectifs, ainsi que sur les fonds publics alloués à la publicité	67
5.5.2. Les bases de données sur la propriété des médias	67
5.5.3. Les obligations relatives à l'indépendance des décisions éditoriales	70
5.5.4. Le traitement préférentiel des fournisseurs de services de médias	71
5.6. Conclusion	73

6. Les garanties contre le contrôle politique des services de médias (d'information) et le rôle des médias de service public 75

6.1. Les moyens de pression officiels et officieux	75
6.2. Les pressions politiques et la réglementation	76
6.3. Les agressions verbales et physiques	77
6.4. L'impunité	78
6.5. Les attaques en ligne	78
6.6. Les requêtes politiques directes	79
6.7. La corruption des journalistes	80
6.8. Les restrictions d'accès à l'information publique	80
6.9. Les modifications apportées par la suite aux interviews	81
6.10. Les conditions discriminatoires d'accès aux conférences de presse	81
6.11. Les restrictions imposées pour la couverture des débats parlementaires	82

6.12. La liberté d'information.....	82
6.13. La protection des sources d'information.....	83
6.14. La surveillance clandestine des journalistes	84
6.15. Les litiges stratégiques.....	85
6.16. Les menaces de poursuites administratives	86
6.17. Les pratiques juridiques politiquement tendancieuses des autorités des médias	86
6.18. Les lois relatives aux agents étrangers	87
6.19. Les effets dissuasifs de la législation.....	88
6.20. Les risques spécifiques auxquels sont exposés les médias de service public	89

7. Les droits, devoirs et conditions de travail des journalistes..... 91

7.1. Introduction	91
7.2. Les fondements juridiques et déontologiques du journalisme en Europe	91
7.2.1. Les protections juridiques pour l'exercice de la profession de journaliste en vertu de la législation européenne.....	92
7.2.2. Le journalisme responsable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....	94
7.2.3. Les principes éthiques et les codes de conduite	97
7.3. Les conditions de travail dans le secteur des médias.....	99
7.3.1. Le cadre législatif et institutionnel.....	99
7.3.2. Les défis structurels.....	100
7.3.3. L'inégalité de genre dans le secteur du journalisme	101
7.3.4. La précarisation des journalistes indépendants.....	101
7.3.5. La question du droit d'auteur et de la rémunération	102
7.3.6. Les répercussions sur l'indépendance	103
7.4. Conclusion	104

8. La sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias105

8.1. Introduction	105
8.2. La cartographie, le suivi, la classification et l'analyse des menaces.....	106
8.3. Les normes juridiques et politiques pour lutter contre les menaces	107
8.3.2. Le cadre du Conseil de l'Europe.....	109
8.3.3. Le cadre de l'Union européenne	120
8.3.4. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).....	124
8.4. Conclusion.....	125

9. Le journalisme d'investigation dans le domaine du sport : le regard d'un journaliste spécialisé dans les sports.....127

9.1. La crise du financement	130
9.2. Une absence quasi-totale de formations spécifiques.....	132
9.3. La collusion entre les médias bien établis et l'industrie mondiale du sport.....	134
9.4. L'importance du financement institutionnel	135

10. Les répercussions négatives et positives de l'intelligence artificielle (IA) dans le journalisme.....137

10.1. Les conséquences négatives : quel est l'impact de l'IA sur le journalisme ?.....	138
10.1.1. Au sein des salles de rédaction	138
10.1.2. Les aspects sociétaux.....	143
10.2. Les répercussions positives : comment l'IA influence-t-elle le journalisme ?	144
10.2.1. Au cœur des salles de rédaction	144
10.2.2. Les aspects sociétaux.....	145
10.3. Les perspectives en matière de politique et de gouvernance.....	146
10.3.1. Les défis normatifs.....	146
10.3.2. La législation et la réglementation.....	147
10.3.3. Les normes non contraignantes	149
10.4. Conclusion	151

Résumé

Ce rapport IRIS propose une analyse globale du paysage européen des médias d'information actuellement en pleine mutation. Douze auteur·rices², éminemment expert·es dans leur domaine respectif, présentent différents chapitres qui analysent comment la transition numérique, la restructuration du marché et l'évolution des cadres réglementaires redéfinissent les fondements du journalisme et du pluralisme des médias en Europe.

Le rapport examine les implications profondes des mutations technologiques, depuis la diffusion algorithmique et la production d'informations pilotée par l'IA jusqu'à la domination croissante des plateformes mondiales et leur impact sur les modèles commerciaux traditionnels. Il évalue l'état actuel du pluralisme des médias en Europe au regard des droits et des obligations des fournisseurs de services de médias, des garanties contre l'ingérence politique et de la précarité croissante des conditions de travail des journalistes. Le rapport se penche en particulier sur les domaines à haut risque, tels que la sécurité des journalistes, la crise des reportages d'investigation sportifs et les défis liés à l'intelligence artificielle en matière de gouvernance. Il souligne la nécessité d'élaborer d'urgence des réponses réglementaires et institutionnelles solides et durables pour préserver le débat démocratique à l'ère du numérique.

Le **chapitre 1**, rédigé par Iva Nenadić, se penche sur **les développements numériques et les concepts clés**. Il constate que les récentes innovations technologiques ont profondément modifié l'ADN du secteur des médias d'information, qui est passé d'une industrie massivement portée par la presse et la radiodiffusion à un écosystème dominé par la diffusion numérique et des processus basés sur les données. Les plateformes de réseaux sociaux et les moteurs de recherche, les systèmes de recommandation alimentés par l'IA et le traitement des contenus numériques jouent désormais un rôle clé dans les modalités de diffusion des informations. La définition même de l'information, du journalisme et du pluralisme des médias évolue dans le contexte numérique.

Si ces tendances offrent un nouveau potentiel de démocratisation de l'accès à l'information, notamment en l'élargissant et en promouvant l'engagement interactif, elles présentent néanmoins certains inconvénients, tels que l'exposition à la désinformation, les bulles de filtrage et l'aggravation de la fracture numérique.

Tandis que les technologies numériques deviennent des contrôleurs d'accès en matière de consultation et de visibilité des contenus, les paramètres de confiance, de

² Par ordre des chapitres : Iva NENADIĆ, Maria Luisa STASI, Elda BROGI, Mervin HUANG, Tarlach MCGONAGLE, Lidia DUTKIEWICZ, Aleksandra KUCZERAWY, Gábor POLYÁK, Ilaria FEVOLA, Fenna VAN HAEFTEN, Philippe AUCLAIR, Theresa SEIPP.



fiabilité et de responsabilité dans le secteur de l'information sont en passe d'être redéfinis au détriment des valeurs historiques fondamentales du secteur.

Au **chapitre 2**, Maria Luisa Stasi analyse **la dynamique du marché dans le secteur des médias d'information**. Le secteur des médias d'information est en pleine transition, passant de modèles commerciaux traditionnels basés sur la publicité à un modèle unique dominé par les plateformes. L'essor des intermédiaires numériques a mis à mal la stabilité des organes de presse traditionnels, entraînant une baisse des revenus de la presse écrite et audiovisuelle, une concurrence accrue pour capter l'attention des utilisateur·trices et un marché mondialisé dans lequel les médias locaux ou de petite envergure peinent à survivre.

La publicité programmatique (systèmes automatisés basés sur des données) a transféré le levier commercial des éditeurs vers les géants publicitaires high-tech. L'IA a eu un large impact sur le secteur et a provoqué des réponses d'ordre politique et juridique dans divers États et au niveau de l'UE, telles que le règlement sur les services numériques (DSA) et le règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), ainsi que des procédures judiciaires dans le cadre du droit de la concurrence. Dans ce contexte, les instances de régulation ont dû faire face tant bien que mal à la restructuration continue du marché et à l'évolution du comportement des utilisateur·trices.

L'autrice considère que la forte concentration du marché, l'opacité du contrôle exercé par les algorithmes et la dépendance numérique sont particulièrement préoccupants et elle souligne la nécessité de se doter d'urgence de cadres réglementaires solides axés sur l'intérêt public pour soutenir le journalisme durable à l'ère du numérique.

Au **chapitre 3**, « **Évaluation du pluralisme des médias en Europe** », Elda Brogi examine l'évolution du pluralisme des médias sur le continent. Le pluralisme des médias est un pilier essentiel des démocraties européennes. Ce postulat, qui s'est avéré incontestable par le passé, est d'autant plus pertinent aujourd'hui en raison des transformations radicales du paysage médiatique, en particulier au regard de la domination des grandes plateformes en ligne. Dans le cadre de la transition numérique, le concept de pluralisme des médias s'est complexifié avec l'émergence de nouvelles problématiques liées à la concentration de la propriété, à l'encadrement des plateformes et à la diversité des contenus.

Développé par l'Institut universitaire européen, le Media Pluralism Monitor (outil de suivi du pluralisme des médias - MPM) est un outil global qui fournit de précieuses informations sur les risques et les tendances en matière de pluralisme des médias au sein de l'UE et dans certains pays candidats. Les résultats de 2025 révèlent qu'aucun pays n'est totalement à l'abri des risques : la Hongrie se situe dans la catégorie à haut risque, tandis que la plupart des États membres se situent dans la catégorie des pays à risque moyen. L'Europe du Nord et l'Europe centrale affichent généralement de meilleurs résultats que l'Europe du Sud et l'Europe de l'Est.

Les principales vulnérabilités proviennent de la concentration du marché et des plateformes numériques, ainsi que de l'ingérence politique liée à l'opacité des rapports de propriété et aux systèmes de financements sélectifs. Il existe également des lacunes persistantes en matière de parité hommes-femmes et de représentation des minorités. Si l'EMFA et le DSA constituent des avancées réglementaires majeures à cet égard, il subsiste néanmoins un certain nombre de problèmes au niveau de la mise en œuvre des dispositions



en vigueur. Les mesures prioritaires comprennent l'établissement de bases de données transparentes sur la propriété, la mise en œuvre de contrôles plus stricts des fusions, l'intensification de la surveillance des contrôleurs d'accès numériques, le renforcement de l'indépendance éditoriale sur les marchés fragiles et l'adoption de mesures globales pour améliorer l'inclusion et l'éducation aux médias.

Le **chapitre 4**, co-rédigé par Tarlach McGonagle et Mervin Huang, porte sur le **droit d'accès à une diversité d'opinions**. Le pluralisme et la fiabilité sont essentiels à la liberté d'expression, aux élections libres et à un débat public constructif. Le grand public doit être en mesure d'exprimer et de recevoir des opinions diverses. À l'ère de l'IA générative et de la désinformation, l'accès à des informations véridiques et vérifiables est primordial.

Les principaux outils garantissant la liberté des médias, le pluralisme et un environnement favorable au débat public sont la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte de l'UE, la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA), l'EMFA et le DSA. Ces outils encadrent conjointement le pluralisme, l'indépendance éditoriale et les risques systémiques tels que la désinformation.

La corrélation entre le pluralisme des médias et les contenus d'intérêt général a été prise en compte lors de la révision de la Directive SMA en 2018. L'article 7 *bis*, dont la transposition est facultative, permet aux États membres de « prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général ».

Le **chapitre 5**, co-rédigé par Aleksandra Kuczerawy et Lidia Dutkiewicz, examine **les droits et les obligations des fournisseurs de services de médias d'information**. Considérant que ces fournisseurs jouent un rôle fondamental dans le paysage démocratique de l'Europe, non seulement en tant qu'acteurs économiques mais aussi en tant que gardiens du débat public, l'Union européenne a adopté l'EMFA.

L'EMFA prend acte de cet état de fait en instaurant un double engagement en matière de droits et d'obligations des fournisseurs de services de médias. Le règlement établit ainsi un cadre équilibré qui protège l'indépendance éditoriale tout en garantissant la transparence et la responsabilité en matière de propriété des médias. En inscrivant à la fois des droits et des responsabilités dans le droit européen, l'EMFA vise à protéger un environnement médiatique libre et pluraliste, qui s'avère essentiel pour promouvoir un débat public éclairé et une démocratie européenne résiliente.

Comme pour toutes les dispositions de l'EMFA, la protection des droits et des obligations des fournisseurs de services de médias (d'information) dépendra du respect, de l'application et de la coopération entre les États membres et les différents acteurs.

Au **chapitre 6**, Gábor Polyák **passé en revue les garde-fous permettant de contrer l'ingérence politique**. Les responsables politiques peuvent employer diverses méthodes pour exercer un contrôle direct ou indirect sur les médias d'information, depuis la réglementation et les financements publics jusqu'à l'intimidation, au harcèlement juridique et aux campagnes en ligne. Ces menaces peuvent se faire au grand jour ou subrepticement : lois et règlements restrictifs, attribution sélective de fonds publics, ingérence éditoriale, surveillance des journalistes et recours abusif à des procédures judiciaires, telles que les poursuites-baillons. Les vulnérabilités des médias publics et le problème persistant de l'impunité face aux agressions contre les journalistes constituent des défis récurrents.



L'auteur affirme qu'une résistance efficace contre l'ingérence politique requiert un dispositif combinant une solide législation, un système judiciaire et des régulateurs indépendants, une société civile dynamique et une pression internationale soutenue pour faire respecter les normes en matière de liberté des médias et d'intégrité démocratique.

Le **chapitre 7**, rédigé par Ilaria Fevola, se penche sur **les droits, les obligations et les conditions de travail des journalistes**. Le travail des journalistes en Europe s'inscrit dans un contexte complexe issu du cadre juridique, de normes éthiques et de considérations pratiques. Les inégalités structurelles et liées au genre sont profondément ancrées dans le secteur ; les journalistes en *freelance* sont confronté-es à la précarité et les problématiques relatives au droit d'auteur et à la rémunération sont récurrentes. Les dispositions visant à protéger les journalistes, telles qu'elles sont inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme et précisées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), évoluent en réponse aux pressions croissantes liées à la transition numérique, à la dépendance à l'égard des plateformes et à la baisse de ressources des rédactions.

Pour remédier aux problèmes de précarité de l'emploi, de stagnation des salaires, de disparité entre les sexes et de lacune en matière de protection du travail, il semble impératif de se doter de codes déontologiques stricts et d'étendre les mesures de protection du travail aux travailleur-ses indépendant-es et précaires du secteur des médias. L'autrice considère qu'il est fondamental de développer une approche harmonisée des pays européens et une application cohérente des protections juridiques et professionnelles des journalistes.

Le **chapitre 8**, co-rédigé par Tarlach McGonagle et Fenna Van Haeften, porte sur la **sécurité des journalistes**. Dans toute l'Europe, les journalistes et les professionnel-les des médias sont confronté-es à des menaces graves et récurrentes, notamment la violence, le harcèlement, l'emprisonnement et l'impunité des crimes commis. Ces menaces portent gravement atteinte à la liberté d'expression et au pluralisme des médias. Malgré une surveillance accrue, des réformes législatives et des initiatives politiques au niveau international, européen et national, la sécurité des conditions de travail continue de se détériorer.

Les mesures visant à améliorer la protection intègrent désormais le fait que la sécurité englobe non seulement la sécurité physique, mais aussi les aspects psychologiques, juridiques et financiers, étendant ainsi la protection à toutes les personnes impliquées dans les activités journalistiques.

Les normes juridiques et réglementaires découlent d'instruments tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme et les recommandations du Conseil de l'Europe. Elles mettent en évidence l'obligation des États non seulement de s'abstenir de porter atteinte aux journalistes, mais aussi d'assurer leur sécurité de manière proactive par la prévention de la violence, la garantie d'une libre circulation, la protection des sources, l'instruction des crimes commis et la lutte contre l'impunité. Les règlements récents de l'UE, tels que l'EMFA et le DSA, ainsi que les directives relatives à la violence contre les femmes et aux poursuites-baillons, renforcent encore les droits et les protections des journalistes.



Globalement, le système européen garantissant la sécurité des journalistes s'est étoffé et affiné. Cependant, il est crucial de l'ajuster de façon continue, notamment en ce qui concerne les reportages sur les conflits régionaux et les risques numériques, pour faire face aux menaces émergentes et préserver le débat démocratique.

Au **chapitre 9**, Philippe Auclair se penche sur la question spécifique du **journalisme d'investigation sportif**. Alors qu'il est confronté aux problèmes affectant l'ensemble du secteur des médias d'information, le journalisme d'investigation sportif est par ailleurs menacé de disparition. Le sous-financement systémique et le manque de formation spécialisée constituent des problèmes majeurs dans ce domaine. Par ailleurs, les relations entre les médias et les puissantes organisations sportives, souvent marquées par une dépendance à l'égard des droits de diffusion, des parrainages et du contrôle d'accès, entravent régulièrement la réalisation de reportages indépendants. Le financement institutionnel des projets d'investigation à long terme est souvent insuffisant ou précaire, et les journalistes qui enquêtent sur la corruption, le dopage ou les pratiques abusives dans le secteur sportif peuvent être confrontés à de fortes pressions professionnelles, notamment sous forme de recours juridiques, de restrictions d'accès ou de campagnes visant à décourager ou à saper leur travail d'investigation.

Au **chapitre 10** traitant de **l'intelligence artificielle dans le journalisme**, Theresa Seipp examine les implications positives et négatives de l'IA pour le secteur de l'information. Si l'IA peut avoir un impact positif sur les tâches rédactionnelles, telles que la production d'informations, la personnalisation et l'automatisation des processus de travail, elle suscite également de profondes inquiétudes au niveau sociétal, notamment en ce qui concerne les *deep fakes*, la désinformation automatisée et la perte de confiance du public.

Une gouvernance efficace requiert une approche équilibrée, s'appuyant à la fois sur le droit contraignant et non contraignant. Pour être efficaces, les solides dispositifs réglementaires de l'UE tels que le règlement sur l'IA, le DSA, le règlement sur les marchés numériques (DMA) et l'EMFA, combinés à des lignes directrices éthiques et à des initiatives non contraignantes d'organisations telles que le Conseil de l'Europe, imposeront une meilleure maîtrise de l'IA, une formation interdisciplinaire et des stratégies coopératives au niveau intra et inter-rédactionnel.



1. Les développements numériques et l'évolution des notions fondamentales du secteur des médias d'information

Iva Nenadić – Institut universitaire européen et Université de Dubrovnik

1.1. Introduction

De tout temps, les médias ont représenté le cadre institutionnel général du journalisme et ont constitué la colonne vertébrale des actualités et du système d'information. Ces espaces partagés ont contribué à garantir que les citoyens soient informés dans des conditions similaires et ont servi de tribune au débat public et au dialogue. Le concept de sphère publique de Jürgen Habermas a défini un modèle idéal du rôle des médias dans la promotion d'un débat ouvert et pluraliste en permettant à divers acteurs sociaux et à différentes opinions de s'exprimer. Même si les institutions médiatiques n'ont jamais été totalement exemptes de préjugés politiques ou de pressions de nature commerciale susceptibles de l'emporter sur l'intérêt général, et qu'elles sont inévitablement le reflet de systèmes sociaux et politiques plus vastes dans lesquels elles opèrent³, ces limitations à leur indépendance et à leur capacité à remplir leur rôle dans la société ont été identifiées et encadrées. Ainsi, un cadre politique complet d'autorégulation et de réglementation a été élaboré afin de promouvoir la liberté des médias et des journalistes, tout en exigeant qu'ils rendent compte de leurs activités.

Les médias sociaux ont radicalement transformé la manière dont le grand public accède aux actualités et à l'information, en positionnant les plateformes comme de puissants intermédiaires entre les médias et leur public et en permettant l'émergence d'un nouvel écosystème d'« influenceurs d'actualités » (*newsfluencers*)⁴. Les études réalisées dans ce domaine ne cessent de confirmer que les jeunes, en particulier, se détournent de l'accès direct aux médias traditionnels et privilégient les plateformes en ligne pour s'informer et se forger une opinion (politique). Il est toutefois bien souvent difficile de savoir auprès de qui ils obtiennent véritablement leurs informations lorsqu'ils les reçoivent par l'intermédiaire de plateformes en ligne. En effet, dans la mesure où les plateformes ne

³ C. Christians, T. L. Glasser, D. McQuail et K. Nordenstreng, [*Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic societies*](#), University of Illinois Press, janvier 2009.

⁴ E. Hurcombe, « [*Conceptualising the "Newsfluencer": Intersecting Trajectories in Online Content Creation and Platformised Journalism*](#) », *Digital Journalism*, pp. 1-12, 11 septembre 2024.



produisent pas de contenu elles-mêmes, les utilisateurs peuvent continuer à consommer des informations professionnelles distribuées par ces canaux ou, dans une proportion de plus en plus importante, des contenus produits par des créateurs indépendants qui s'imposent en tant qu'influenceurs d'actualités ou de questions politiques, le plus souvent sans aucune compétence en matière de journalisme. La compréhension et la surveillance des intérêts politiques et économiques de ces acteurs, ainsi que des implications démocratiques de leur influence croissante, restent toutefois limitées.

Le présent chapitre décrit les principaux progrès réalisés et l'évolution des notions relatives au secteur des médias d'information, en se concentrant principalement sur les acteurs, leurs rôles, leurs interactions et leurs définitions, afin de déterminer leurs responsabilités et de définir des lignes directrices en la matière. Il commence tout d'abord par examiner la complexité de la notion générale de journalisme qui est enracinée dans les normes internationales de la liberté d'expression⁵ et qui, en tant que telle, tend à englober les influenceurs d'actualités (*newsfluencers*) et même les plateformes en ligne. Ces acteurs jouent néanmoins des rôles différents, obéissent à des normes et à des motivations distinctes et entrent par ailleurs en concurrence avec les médias et le journalisme, mais pas dans des conditions équitables. Ce point est également abordé.

1.2. Une notion plus étendue du journalisme : entre nécessité et risque

Il n'a jamais été simple de définir qui peut être considéré comme un journaliste et ce qui caractérise le journalisme, et cette question ne cesse de devenir de plus en plus complexe. L'émergence de nouvelles plateformes et technologies de communication a en effet profondément remodelé le paysage mondial de l'information et la pratique du journalisme. L'essor des blogs, des micro-blogs, des influenceurs et des contenus générés par les utilisateurs a révolutionné les processus habituels de collecte, de publication et de diffusion de l'information. Aujourd'hui, presque tout le monde est en mesure de produire et de partager des contenus dignes d'intérêt et donc d'agir comme un journaliste, et les médias sociaux permettent quant à eux à une multitude d'acteurs de contribuer activement au flux d'informations publiques et à l'échange d'actualités.

Traditionnellement, les journalistes étaient fréquemment identifiés par leur affiliation à un organe de presse ou leur appartenance à une association professionnelle. Aujourd'hui, les tentatives de délimiter ces contours reposent de plus en plus sur des normes professionnelles et des principes déontologiques, qui constituent les principales différences entre les journalistes et d'autres personnes exerçant des activités similaires. À l'ère du numérique, quiconque est en mesure de produire de manière ponctuelle ou sporadique un contenu journalistique. Le journalisme professionnel, en revanche, est perçu comme un processus systématique qui se fonde sur l'acquisition de connaissances pratiques et qui obéit à des méthodologies bien définies. Il doit sa valeur à ses objectifs, à ses

⁵ Irion et autres, « [Introductory Chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competencies](#) » in Pier Luigi Parcu et autres, « *Study on media plurality and diversity online* » (uniquement en anglais), Office des publications de l'Union européenne, 2022.



pratiques et à sa déontologie⁶. Les notions de service public, de sentinelle et de vérification sont généralement citées comme les éléments fondamentaux sur lesquels reposent les valeurs du journalisme et la justification de son autorité, laquelle revêt une importance particulière face à l'abondance des informations et au désordre qui règne dans ce domaine⁷.

Contrairement à des domaines tels que le droit ou la médecine, le journalisme est toujours resté dans un certain flou professionnel⁸. Nombreux sont ceux, non seulement les universitaires, mais aussi les professionnels du secteur, qui affirment qu'il ne s'agit pas d'une profession, et ce pour diverses raisons. Pour n'en citer que deux : le journalisme ne dispose pas d'un corpus de connaissances théoriques et l'accès à la profession n'est pas limité, ce qui signifie que n'importe qui peut pratiquer le journalisme sans avoir suivi une formation officielle dans ce domaine. S'agissant des fondements théoriques, certains chercheurs estiment que la compétence journalistique se définit davantage par la pratique que par la théorie. Il est donc préférable de considérer le journalisme comme un ensemble de pratiques⁹ plutôt que comme une profession à proprement parler. Ces pratiques sont toutefois tributaires des identités, des valeurs et des normes culturelles des journalistes¹⁰, si bien que les interprétations de leurs délimitations ou de leurs critères d'inclusion peuvent varier d'un pays ou d'une région à l'autre.

Un principe fondamental demeure : restreindre l'accès au journalisme serait contraire aux valeurs démocratiques qui défendent la liberté d'expression en tant que droit fondamental. Parallèlement, le fait de placer sous le même vocable de journalisme divers acteurs et activités qui façonnent l'opinion publique, tout en leur permettant de s'exprimer de manière plus ou moins libre et sans être soumis à des normes professionnelles ou à une responsabilité éditoriale, pourrait entraîner des conséquences négatives pour le journalisme lui-même. Si certains influenceurs peuvent parfois exercer un journalisme qui est plus professionnel, plus objectif et plus éthique que celui de certains médias traditionnels, une définition excessivement étendue pose inévitablement des difficultés considérables lorsqu'elle est intégrée dans des cadres politiques.

Les débats sur la reconnaissance du statut de journaliste diffèrent fréquemment en fonction du contexte des disciplines : les débats au sein des médias et de la profession de journaliste, et même dans les études sur les médias, ont tendance à être exclusifs, afin de distinguer les contributeurs fiables de ceux qui le sont moins, alors que les définitions juridiques ont tendance à être inclusives, puisqu'il est question de droits fondamentaux¹¹. Cette tendance se confirme dans l'évolution récente des normes internationales et des orientations politiques. Une revue détaillée des principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la législation européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

⁶ M. Davis, « [Why journalism is a profession](#) », *Journalism ethics: A philosophical approach*, pp. 91-102, 2010.

⁷ C. Wardle et H. Derakshan, « [Les désordres de l'information : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques](#) » rapport de la DGI du Conseil de l'Europe, 2017.

⁸ P. Godkin, « *Rethinking journalism as a profession* », *Canadian Journal of Media Studies* 4.1: pp. 109-121, 2008.

⁹ E. Wenger, « *Communities of practice in and across 21st century organizations* », *Communities*, 1-9, 2006.

¹⁰ T. Hanitzsch, « [Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory](#) », *Communication theory* 17.4 : pp. 367-385, 2007 ; T. Hanitzsch et autres, (sous la direction de), [Worlds of journalism: Journalistic cultures around the globe](#), Columbia University Press, 2019.

¹¹ E. Ugland et J. Henderson, « [Who is a journalist and why does it matter? Disentangling the legal and ethical arguments](#) », *Journal of Mass Media Ethics* 22.4 : pp. 241-261, 2007.



- présentés dans l'étude sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne¹² - illustre l'évolution de la notion de « médias ». Ce concept englobe progressivement non seulement les plateformes en ligne qui font office d'intermédiaires et contrôlent la distribution des contenus, mais également les divers acteurs qui participent à la production et à la diffusion des contenus auprès d'un large public.

Comme le souligne l'étude¹³, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur une nouvelle conception des médias¹⁴ s'avère particulièrement utile pour déterminer les critères d'identification des médias, à savoir : (1) l'intention d'agir en tant que média, (2) la finalité et les objectifs fondamentaux des médias (offrir un espace pour le débat public et les contenus d'intérêt général, et influencer l'opinion publique), (3) le contrôle et les processus éditoriaux, (4) l'adhésion à des normes professionnelles, (5) la portée et la diffusion de la communication publique par le biais de médias, et (6) la satisfaction des attentes du public grâce à des normes professionnelles et déontologiques.

La définition du journalisme a également évolué dans le même sens, tout comme les critères de contenus pertinents pour le discours civique. Il ne s'agit pas uniquement de savoir *qui* produit le contenu, mais également de déterminer quel type de contenu relève de la nouvelle notion de média, en particulier dans un contexte politique. Comme le souligne l'étude sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne, les contenus de médias dépassent progressivement le cadre de l'information et de l'actualité pour intégrer des contenus culturels, éducatifs, de divertissement et de proximité. Tous ces types de contenus participent à la production des *newsfluencers*¹⁵ dont les méthodes et les motivations sont généralement très éloignées de celles des journalistes, mais qui exercent une influence considérable sur le débat public et la formation de l'opinion (politique) des citoyens.

Dans son préambule, la Recommandation de 2011 du Conseil de l'Europe sur une nouvelle conception des médias évoque le regretté spécialiste des médias Karol Jakubowicz, qui avait mis en garde contre la catégorisation des nouvelles formes de communication comme étant des médias, compte tenu de la difficulté à évaluer la fiabilité des informations qu'elles véhiculent. La définition du terme « média » est d'une importance capitale, puisqu'elle détermine l'inclusion ou l'exclusion de certains droits et privilèges, ainsi que les obligations, les responsabilités et les engagements potentiels qui en découlent. Toute définition trop générale, dans laquelle divers acteurs seraient qualifiés de médias ou de journalistes, risquerait de diluer la notion même de médias et de journalisme. Cette définition pourrait en outre compliquer de manière significative la conception et la mise en œuvre des politiques, dans la mesure où les divers acteurs de l'actuel écosystème de l'information opèrent sur des principes radicalement différents et poursuivent des objectifs divergents.

Bien que la recommandation préconise aux États membres une définition plus générale des médias, qui englobe un large éventail d'acteurs impliqués dans la production et la diffusion de contenus, elle appelle simultanément à une approche progressive et

¹² Irion et autres, 2022.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ [Recommandation CM/Rec\(2011\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias. Conseil de l'Europe. 21 septembre 2011.

¹⁵ Hurcombe, 2024.



différenciée en matière d'élaboration des politiques. Elle préconise la mise en place d'un cadre politique pour l'ensemble des acteurs - en tenant compte de leurs spécificités - qui puisse permettre à la fois de garantir un niveau de protection adéquat et de délimiter clairement leurs devoirs et leurs responsabilités. Cette évolution de la conception des politiques est particulièrement ambitieuse et peut nécessiter un élargissement des domaines et des compétences habituels de manière à protéger l'intégrité de la sphère de l'information. Par ailleurs, il se pourrait que l'évolution de l'environnement de l'information présente un degré de risque qui ne saurait être résolu par des interventions politiques essentiellement orientées sur les acteurs de l'offre, alors même que, dans certains cas, l'offre et la demande se confondent de plus en plus. De nombreux influenceurs modernes n'étaient en effet auparavant que de simples utilisateurs de plateformes numériques.

1.3. L'évolution de l'écosystème de l'information et de ses acteurs

L'Eurobaromètre, qui constitue l'une des enquêtes d'opinion publique les plus anciennes de l'Union européenne, examine également les comportements en matière de médias et le degré de confiance qu'ils inspirent. Lorsqu'il invite les personnes interrogées à indiquer les médias qu'elles consultent le plus fréquemment, l'Eurobaromètre¹⁶ propose les options de réponse suivantes : TV, presse en ligne/plateformes d'information, radio, presse écrite, médias sociaux, plateformes vidéo, applications de messagerie, podcasts et blogs. Bien que cette question et les réponses obtenues donnent des indications pertinentes sur les habitudes médiatiques des citoyens de l'Union européenne, elles illustrent également la confusion qui subsiste quant aux concepts et aux définitions de ce que l'on considère aujourd'hui comme des médias.

Il existe en effet une véritable distinction structurelle entre les médias traditionnels, comme la presse, la radio, la télévision ou même les médias numériques natifs, et les médias sociaux ou les plateformes de partage de vidéos. Alors que les organisations de médias produisent des contenus et en assument la responsabilité éditoriale, les plateformes en ligne distribuent des contenus créés par leurs (divers) utilisateurs et, comme elles ont été avant tout considérées comme des intermédiaires, elles ont été en grande partie exonérées de toute responsabilité pour les contenus qu'elles transmettent¹⁷. De plus, lorsque les personnes interrogées déclarent qu'elles s'informent essentiellement via les médias sociaux ou d'autres plateformes intermédiaires, leur réponse ne permet pas de savoir auprès de qui elles s'informent véritablement.

Compte tenu de leur attractivité, de leur simplicité d'utilisation et de leur portée, les plateformes et plus généralement les technologies numériques ont permis la prolifération de diverses opinions et d'influenceurs dans la sphère de l'information. Certains d'entre eux sont des spécialistes qui contribuent à la qualité et au pluralisme du débat

¹⁶ Site web [Eurobarometer](https://ec.europa.eu/eurobarometer/).

¹⁷ Nenadić et autres, 2024.

public, tandis que d'autres diffusent des informations non vérifiées, voire des informations volontairement manipulées, et contribuent ainsi à polluer et à polariser le débat public.

L'émergence des influenceurs d'actualités (*newsfluencers*) illustre non seulement l'évolution des modes de consommation de l'information, mais également la manière dont le journalisme, la culture des influenceurs et l'économie des créateurs de contenu sur les plateformes interagissent et se remodelent mutuellement¹⁸. La réglementation n'a pourtant pas évolué de la même manière dans ces domaines et pour ces acteurs, puisque les médias traditionnels restent soumis à des normes professionnelles élevées et à une responsabilité juridique, tandis que les plateformes et les influenceurs opèrent avec bien moins d'obligations, ce qui génère des asymétries structurelles en matière de responsabilité, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 1. Espace d'information : Les rôles, les caractéristiques et les responsabilités des principaux acteurs

Acteur	Production de contenus	Capacité de distribution et de couverture	Responsabilités	Normes professionnelles
Médias	Principaux producteurs de contenus journalistiques coûteux et de haute qualité	Perte de contrôle sur la distribution et la couverture	Responsabilité élevée	Normes professionnelles élevées
Plateformes	Aucune production de contenus	Concentration et structuration de la capacité de distribution et de visibilité des contenus	Faible responsabilité	Autorégulation en cours de développement
Influenceurs	Production de contenus de haute qualité adaptés à la logique et à l'engagement de la plateforme	Vaste couverture fondée sur l'« authenticité » et des contenus optimisés pour susciter une adhésion.	Faible responsabilité	Normes professionnelles insuffisamment développées

Source : créé par l'auteur de ce chapitre.

Le pouvoir des plateformes repose sur leur contrôle étendu de la distribution et de la visibilité des contenus dans l'actuel environnement de l'information. Les informations que les citoyens rencontrent sur les médias sociaux, les plateformes de partage de vidéos et les moteurs de recherche sont sélectionnées et hiérarchisées de manière algorithmique en

¹⁸ Hurcombe, 2024 (p. 2).



fonction des caractéristiques et des préférences exprimées et présumées de l'utilisateur, mais également en fonction des politiques en matière de contenus et du modèle commercial de chaque plateforme. Ainsi, les plateformes peuvent privilégier les contenus produits par les influenceurs par rapport à ceux proposés par les médias professionnels. Le critère déterminant est désormais le degré d'attention et de participation plutôt que l'intérêt général et l'exactitude des informations.

Les influenceurs et les créateurs adaptent leurs contenus à la logique de la plateforme, et parviennent à des niveaux élevés de visibilité tout en opérant en dehors des cadres professionnels ou normatifs établis pour les journalistes. Face à cette infrastructure de l'information, l'intégrité de l'espace informationnel est gravement menacée : il devient en effet plus difficile de faire la distinction entre les messages malveillants et ceux qui informent, et des contenus délibérément manipulés sont diffusés parallèlement à d'autres qui sont pertinents et authentiques. Ni les plateformes ni les influenceurs ne sont tenus aux mêmes normes professionnelles ou aux mêmes obligations légales que les médias traditionnels. Par ailleurs, d'autres acteurs, comme les responsables politiques ou les défenseurs d'une cause, sont susceptibles de collaborer avec cette matrice évolutive et toujours plus complexe de technologies et de faiseurs d'opinions (alternatives) ou de l'exploiter, d'autant plus que de nouveaux modes de consommation des médias et de nouvelles habitudes en matière d'information émergent au sein des jeunes générations.

1.4. Les nouvelles générations et leurs relations avec les médias

Les jeunes, en particulier, se détournent des médias traditionnels et privilégient d'autres formats, si bien que les organisations de médias sont amenées à développer leurs propres offres en ligne et leurs contenus à la demande, ou à distribuer leurs produits sur différentes plateformes¹⁹. L'Eurobaromètre révèle que les groupes d'âge plus élevés se fient encore aux médias traditionnels (télévision, médias numériques et radio), alors que les jeunes répondent à la plupart de leurs besoins d'information par l'intermédiaire de plateformes en ligne²⁰. Près de 60 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans consultent principalement les médias sociaux pour s'informer et, parmi les autres tranches d'âge, ce sont également les médias sociaux qui enregistrent la plus forte croissance en termes de popularité comme source d'information²¹. Il convient de rappeler que les réseaux sociaux et autres plateformes en ligne n'ont pas été initialement conçus pour la diffusion d'informations et d'actualités, mais pour la connectivité, la communication et le divertissement.

Une autre étude périodique de grande envergure, le rapport sur les actualités numériques de l'Institut *Reuters*, indique qu'en 2021, les médias sociaux ont dépassé l'accès direct aux sites web d'actualités comme principal point d'accès à l'information. Le rapport

¹⁹B. Hagedoorn et autres, « [The 'youthification' of television](#) ». *Critical studies in television* 16.2: pp. 83-90, 2021.

²⁰ Eurobarometer, [Media and News Survey](#) 2023.

²¹ *Ibid.*



de 2025 souligne la « montée en puissance d'un écosystème médiatique alternatif : YouTubers, TikTokers et podcasteurs »²². Le rapport décrit ces acteurs comme des « voix médiatiques », même s'il précise qu'ils font office d'alternatives aux éditeurs de presse traditionnels dont ils détournent l'audience. Ces voix alternatives, en particulier les influenceurs en ligne, sont identifiées comme les principales sources de fausses informations ou d'informations trompeuses, au même titre que les responsables politiques nationaux²³. Ils ont cependant joué un rôle important dans les élections présidentielles américaines de 2024, les deux principaux candidats ayant accordé des interviews à des « personnalités et des créateurs qui ont développé une audience importante via des plateformes en ligne telles que YouTube et X »²⁴.

Aux États-Unis, où les grandes tendances prennent souvent leur source, les utilisateurs de *YouTube* accordent davantage d'attention aux créateurs et aux influenceurs qu'aux grandes chaînes d'information²⁵, et une enquête du *Pew Research Center* réalisée en 2024 a révélé que près de 40 % des adultes de moins de 30 ans se tiennent informés par l'intermédiaire d'influenceurs. Ces voix alternatives trouvent un écho particulièrement favorable auprès des hommes jeunes, des publics politiquement orientés à droite et des personnes qui ne font pas confiance aux médias traditionnels, les estimant souvent partiels ou associés à une élite libérale²⁶. Cette tendance comporte une dimension de genre très marquée, renforcée par le fait que la majorité des créateurs les plus influents qui interviennent dans le débat politique sont des hommes²⁷.

Au-delà des États-Unis, le jeune créateur français Hugo Travers (HugoDécrypte) s'est construit une solide notoriété sur *YouTube* et *TikTok*, où il tente d'expliquer l'actualité aux moins de 35 ans, avec un succès comparable ou supérieur à celui de nombreux organes de presse traditionnels français²⁸.

L'évolution de l'écosystème de l'information témoigne d'un net glissement générationnel des médias traditionnels vers les plateformes en ligne et les voix alternatives, qui semblent prendre progressivement le pas sur les médias grand public. Ces nouveaux acteurs bénéficient de la méfiance généralisée du public à l'égard des institutions officielles, y compris celle du journalisme. Cette défiance peut, dans une certaine mesure, être attribuée aux médias eux-mêmes, qui sont longtemps restés hermétiques et distants de leur public²⁹. De nombreux médias ont eu du mal à s'adapter efficacement à la révolution numérique et continuent à se confronter à des problématiques telles que l'indépendance politique³⁰.

²² [Reuters Institute Digital News Report](#) 2025 (p. 5).

²³ *Ibid.*

²⁴ N. Newman, [Overview and key findings of the 2025 Digital News Report](#), 17 juin 2025.

²⁵ N. Newman, [Overview and key findings of the 2024 Digital News Report](#), 17 juin 2024.

²⁶ N. Newman, 2025 ; M. Grbeša, « [From Newsrooms to Newsfluencers: Mapping the Shift in Information Power](#) », rapport, *Adria Digital Media Observatory*, 27 juin 2025.

²⁷ N. Newman, 2024.

²⁸ N. Newman, 2025.

²⁹ I. Nenadić et P. Kovačević, « [Relationship Status of Journalists with Their Audiences on Social Media: It's Complicated](#) ». *The Routledge Companion to Media Audiences*. Routledge, pp. 160-177, 2024.

³⁰ T. Blagojev et autres, « [Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025](#) », *European University Institute*, 2025.



En revanche, les figures émergentes telles que les influenceurs d'actualités (*newsfluencers*) sont clairement politisées et font la promotion de certaines idéologies, en établissant des relations « authentiques » avec leur public grâce à la création de marques personnelles « par passion »³¹. Cette démarche est radicalement différente des idéaux journalistiques traditionnels de neutralité et d'objectivité. Les modèles commerciaux des *newsfluencers* et les stratégies en matière de contenus sont également davantage conformes à la logique des plateformes en ligne qu'à celle des médias traditionnels, ce qui contribue à expliquer leur succès dans leur capacité à atteindre et à mobiliser le public, mais ne fait pas nécessairement progresser l'espace démocratique de l'information. En effet, plus la communication est accessible, plus elle est propice à la démagogie et à la désinformation - une dynamique qui, en définitive, risque de fragiliser la démocratie elle-même.

1.5. L'érosion d'un espace d'information partagé et d'une compréhension collective de la réalité

Les principales fonctions démocratiques des médias traditionnels sont liées à leur rôle dans la création d'un espace d'information commun grâce à des publications sur des questions d'intérêt général, à leur capacité à obliger les autorités à rendre des comptes, ainsi qu'à leur mise en place de plateformes éditoriales sur lesquelles divers points de vue et groupes sociaux et politiques peuvent être représentés et débattus. Cette infrastructure médiatique traditionnelle ne cesse cependant d'être progressivement démantelée et remplacée par un nouvel écosystème dominé par des entreprises technologiques dont les priorités et les modèles de gouvernance sont bien différents.

Les espaces d'information sont aujourd'hui de plus en plus fragmentés et adaptés aux préoccupations individuelles, et davantage guidés par des intérêts commerciaux que par l'intérêt général. Les médias traditionnels perdent leur rôle de référence, alors que de nouvelles voix, en particulier sur les médias sociaux et les plateformes en ligne, gagnent en influence pour façonner l'opinion publique, notamment chez les plus jeunes.

Alors que les plateformes en ligne ont contribué à la fragmentation de la sphère publique, l'IA générative accentue encore cette division en permettant des expériences hyperpersonnalisées et en générant des résultats spécifiques pour chaque utilisateur, sur la base de leurs requêtes (*prompts*) et d'autres facteurs. Lorsqu'ils interagissent avec l'IA générative par le biais d'applications telles que *ChatGPT*, *Perplexity*, *Gemini* et d'autres encore, les utilisateurs le font de manière isolée, souvent dans le cadre d'une conversation. Il en résulte un « auditoire unique » qui, du fait de sa conception, est contraire au principe démocratique d'un espace d'information partagé³². Cette évolution est également qualifiée d'« ère des réalités multiples »³³, qui se caractérise par un écosystème d'information

³¹ Hurcombe, 2024.

³² Le concept d'« auditoire unique » a été élaboré dans le cadre des travaux du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les *implications de l'intelligence artificielle générative pour la liberté d'expression (MSI-AI)*.

³³ E. Miyake, *Virtual Influencers: Identity and Digitality in the Age of Multiple Realities*, Routledge, 2024.

fracturé, dépourvu du socle commun nécessaire à la compréhension et à la réflexion sur des questions et des réalités de plus en plus complexes.

Grâce à différents niveaux d'interaction avec les utilisateurs et à une certaine autonomie, les systèmes d'IA générative génèrent des expressions ou des résultats analogues à ceux de l'homme, y compris des textes, des images et des documents audiovisuels, en fonction des modèles identifiés dans les données avec lesquelles ils ont été entraînés. Comme le précise le projet de lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les incidences de l'IA générative sur la liberté d'expression, ces systèmes probabilistes entrent fréquemment en conflit avec les faits et sont suffisamment documentés pour produire de fausses réponses ou citer des sources inexistantes en générant statistiquement des contenus pour combler les lacunes.

Outre les défauts de conception qui peuvent conduire à une désinformation généralisée, et qui sont plus difficiles à observer en raison de la configuration privée dans laquelle cette technologie est utilisée (auditoire unique), l'utilisation abusive de l'IA générative par divers acteurs pose un véritable risque pour le débat public et l'intégrité de l'information si rien n'est fait pour remédier à cette situation.

Le pouvoir de persuasion implicite de l'IA générative est une autre de ses caractéristiques : elle peut en effet faire basculer l'opinion et même inciter à des actions préjudiciables, avec des possibilités très limitées d'observation de ces implications structurelles et du risque systémique. La technologie est de plus en plus utilisée dans le secteur commercial, mais également dans le monde politique, avec des influenceurs d'IA ou virtuels, tels que des personnalités virtuelles générées par ordinateur, qui interagissent avec le public sur les médias sociaux comme le feraient des influenceurs humains. Ce phénomène contribue à rendre de plus en plus floue la distinction entre les communications et les acteurs en ligne qui sont authentiques et leurs équivalents de synthèse. En l'absence de cadres législatifs applicables aux acteurs non humains, et alors même que l'on commence tout juste à appréhender et à aborder les risques posés par l'IA au moyen de réglementations telles que le règlement européen sur l'intelligence artificielle³⁴ ou la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA³⁵, l'essor des influenceurs virtuels soulève une série de préoccupations majeures quant à l'intégrité de l'information en ligne³⁶. Malgré ces défis, le rapport *Digital News* de 2025 constate l'utilisation croissante des *chatbots* d'IA comme source d'information, en particulier chez les plus jeunes.

La technologie de l'IA générative peut être utilisée au moyen de *chatbots* et d'applications spécialisées, ou être intégrée dans les médias sociaux et les moteurs de recherche. En 2024, *Google* a mis en place la fonction « *AI Overviews* », qui fait figurer des résumés générés par l'IA en tête des résultats de recherche. Des études ont permis de constater que ces résumés réduisent le nombre de clics vers les sources originales, ce qui

³⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1689](#), du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (Règlement sur l'intelligence artificielle).

³⁵ [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit](#).

³⁶ A. Khaki et V. Srivastava, « [AI-generated influencers: A new wave of cultural exploitation](#) ». *The Conversation*, 20 février 2025.



a pour effet de diminuer davantage encore le trafic sur les sites web des éditeurs de presse, qui sont déjà fragilisés³⁷. Les conséquences pour les médias sont doubles : d'une part, les entreprises d'IA générative utilisent fréquemment les contenus des médias pour entraîner leurs modèles, et ce bien souvent à l'insu des éditeurs ou sans aucune compensation pour cette utilisation qui peut se révéler profitable sur le plan commercial et, d'autre part, les résumés générés par l'IA et intégrés dans les résultats de recherche dissocient encore plus les contenus médiatiques de leurs producteurs, ce qui menace à la fois la viabilité économique du journalisme et son rôle démocratique.

1.6. Observations finales

Les plateformes numériques et l'IA générative ont contribué à la désintégration de l'écosystème traditionnel de l'information, en séparant la production d'informations dont le coût est élevé de ses fondements économiques que sont la distribution et la publicité. Cette modification structurelle a eu de profondes répercussions économiques sur la viabilité des organisations de médias, qui sont toujours la pierre angulaire du journalisme professionnel. Les organisations de médias traditionnelles restent le principal cadre institutionnel qui offre la sécurité, les normes déontologiques et les ressources économiques nécessaires à la production d'un journalisme d'analyse et d'investigation, lequel est à la fois coûteux et chronophage, mais d'une très grande valeur démocratique. Bien qu'un certain nombre d'enquêtes journalistiques soient également menées dans le cadre d'initiatives transnationales et de la société civile nationale, voire par des personnes influentes, ces modèles complètent le rôle des médias traditionnels et ne le remplacent pas. Néanmoins, l'avenir du journalisme avec des normes éditoriales et des responsabilités reste très incertain, puisque les médias traditionnels, en particulier sur les marchés moins performants et locaux, continuent de perdre du terrain sur le plan économique.

L'autonomie éditoriale, c'est-à-dire la capacité des salles de rédaction à s'autogérer et à fonctionner à l'abri de toute influence politique ou commerciale excessive, demeure un principe fondamental du journalisme indépendant, au même titre que la responsabilité éditoriale. L'indépendance éditoriale est devenue l'un des concepts fondamentaux du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)³⁸, qui est considéré comme la pierre angulaire de l'intégrité des médias et un élément déterminant dans l'évaluation et la sauvegarde du pluralisme du marché des médias. En vertu de l'EMFA, l'exercice de la responsabilité éditoriale – qui n'est toutefois pas nécessairement synonyme de responsabilité – sur les contenus est un critère essentiel pour définir ce qu'est un fournisseur de services de médias. Dans l'environnement des médias numériques, cette définition peut également englober les plateformes de partage de vidéos et les très grandes plateformes en ligne, dans la mesure où elles exercent progressivement une forme de contrôle éditorial sur certaines parties de leurs services.

³⁷ A. Chapekis et A. Lieb, « [Google users are less likely to click on links when an AI summary appears in the results](#) », *Pew Research Center study*, 22 juillet 2025.

³⁸ [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 (Règlement européen sur la liberté des médias).



Les concepts d'autonomie et d'indépendance éditoriales sont en pleine mutation. Il est désormais largement admis que les plateformes en ligne exercent une influence significative sur la visibilité, la hiérarchisation et la diffusion des contenus d'information (et d'autres contenus), et qu'elles sont effectivement chargées de certaines fonctions éditoriales telles que la modération et la curation des contenus. Cette évolution marque un changement par rapport à leur précédent rôle d'intermédiaires neutres qui les exonérait de toute responsabilité à l'égard des contenus diffusés. L'EMFA et le Règlement sur les services numériques (DSA)³⁹ ont commencé à s'attaquer à ces nouvelles pressions et à l'inégalité des conditions de concurrence entre les organisations de médias et les plateformes en ligne, mais le pouvoir toujours plus grand de ces dernières sur les écosystèmes de l'information n'est toujours pas accompagné de niveaux équivalents de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes.

Compte tenu des profondes évolutions des infrastructures de l'information, de la situation économique préoccupante du secteur des médias et des implications sociales et démocratiques plus générales d'un écosystème de l'information de plus en plus dominé par des acteurs dont la responsabilité est limitée, il convient que les décideurs politiques soient plus ambitieux dans leur vision et leur action en faveur d'un espace de l'information qui soit véritablement au service de la démocratie et dans lequel les valeurs fondamentales et les contributions démocratiques du journalisme soient préservées et renforcées.

Plutôt que de se contenter de répondre aux risques générés par l'innovation technologique ou d'essayer de rectifier le tir dans des infrastructures déjà dominées par de grandes entreprises technologiques, il est indispensable de faire preuve d'une plus grande réactivité en imaginant et en développant d'autres infrastructures numériques d'information et d'actualités d'intérêt général ou de service public qui reposent sur la technologie, mais qui ne soient pas sous son emprise.

³⁹ [Règlement \(UE\) 2022/2065](#), du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques).



2. Les dynamiques de marché dans le secteur des médias d'information

Maria Luisa Stasi – Responsable juridique et politiques pour les marchés digitaux à ARTICLE 19

2.1. Introduction

Les médias ne constituent pas uniquement une filière professionnelle ou un secteur de l'économie. L'existence de médias libres, indépendants et pluralistes est en effet également un pilier de la démocratie. Par conséquent, les dynamiques de marché du secteur des médias d'information doivent tenir compte de considérations économiques et sociales, ainsi que de l'intérêt général.

Les marchés de l'information se distinguent des autres du fait que l'information est un bien d'intérêt général : un bien dont la société a besoin, mais que les citoyens ont tendance à sous-estimer et que les marchés ont généralement tendance à sous-produire s'ils ne sont pas encadrés et contrôlés dans ce sens⁴⁰. C'est pourquoi, dans de nombreuses régions du monde, et notamment en Europe, les marchés des médias sont réglementés afin de garantir le respect de l'intérêt général, et les aides publiques ont traditionnellement été utilisées pour soutenir le journalisme et l'accès universel à l'information⁴¹.

Le secteur des médias s'est profondément transformé au cours des 20 dernières années, avec l'apparition de nouveaux acteurs dans les différentes étapes de la chaîne de valorisation et l'émergence de nouvelles technologies qui ont bouleversé tant la production que la distribution de l'information, et modifié de manière significative la dynamique du marché. Bien que cette évolution puisse être examinée sous différents angles, notamment institutionnel ou économique, le présent chapitre se concentre principalement sur l'évolution des modèles commerciaux adoptés par les professionnels des médias d'information.

La première partie présente les modèles économiques traditionnels des médias en tant que marché biface et décrit les bouleversements numériques que le secteur a connus depuis le milieu des années 2000. La deuxième partie se concentre sur l'émergence et la position dominante croissante des intermédiaires numériques et leur impact sur les marchés de l'information. La troisième partie examine les réponses politiques et réglementaires mises en place dans différentes régions du monde pour faire face à cette

⁴⁰ C. Ali, « *The Merits of Merit Goods: Local Journalism and Public Policy in a Time of Austerity* », *Journal of Information Policy* 6(1), 2016, p. 105–128. Olsen et autres, 2020, « *Communal News Work: COVID-19 Calls for Collective Funding of Journalism* », *Digital Journalism* 8(5), 2020, pp. 673–680.

⁴¹ R. Picard, « *Funding Digital Journalism: The Challenges of Consumers and the Economic Value of News* », in *The Routledge Companion to Digital Journalism Studies*, édité par B. Franklin et S. Eldridge, Routledge, Londres, 2017, pp. 147–154.



situation, et la quatrième partie formule plusieurs observations finales sur les nouvelles tendances et évolutions, qui annoncent déjà une nouvelle phase de transformation.

Ce chapitre offre une vue d'ensemble succincte des principales évolutions, problématiques et réponses constatées. Le débat sur l'impact des processus pilotés par l'IA dans le modèle économique des médias d'information repose en grande partie sur une analyse approfondie présentée au chapitre 10 du présent rapport.

2.2. Les modèles économiques du secteur de l'information et les bouleversements numériques

2.2.1. Les caractéristiques économiques des marchés des médias d'information

L'information est un bien public. Elle est en effet un produit non exclusif et non épuisable, et sa consommation par un individu n'entrave pas sa disponibilité pour un autre individu ni ne réduit sa valeur pour ce dernier⁴². Il s'agit également d'un bien acquis par l'expérience, c'est-à-dire qu'il faut en avoir eu connaissance pour pouvoir juger de sa valeur. Cette asymétrie d'information a une incidence sur le consentement des consommateurs à en accepter le prix⁴³. Par ailleurs, malgré l'absence de pénurie de produits médiatiques⁴⁴, la consommation d'actualités par les fournisseurs et éditeurs de médias traditionnels est en déclin, ce qui entraîne inévitablement une baisse des recettes publicitaires, l'une des principales sources de revenus de ces fournisseurs.

En règle générale, le journalisme évolue sur deux marchés, à savoir celui de la vente d'informations aux téléspectateurs et celui de la vente d'audience aux annonceurs. Bien que les opérateurs du secteur de l'information puissent chercher à générer des recettes à partir de ces deux marchés, les annonceurs assument généralement la majeure partie des coûts. Dans ce modèle de marché biface, le journalisme a pendant longtemps été la plateforme sur laquelle les annonceurs pouvaient atteindre leur public, et il a bénéficié d'importants effets de réseau : plus l'audience est forte, plus la plateforme gagne en attractivité pour les annonceurs⁴⁵.

⁴² S. M. Chan-Olmsted, « *Issues in Strategic Management* », in *Handbook of Media Management and Economics*, édité par A. B. Albarran, S. M. Chan-Olmsted et M. O. Wirt, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, p.p. 161–180. J. Hamilton, « *All the news that's fit to sell: How the market transforms information into news* », Princeton University Press, 2004.

⁴³ D. O'Brien, C. M. Wellbrock et N. Kleer, « *Content for free? Drivers of past payment, paying intent and willingness to pay for digital journalism—A systematic literature review* », *Digital journalism* 8(5), 2020, p.p. 643–672.

⁴⁴ T. Evens, « *Media Economics and Transformation in a Digital Europe* », in *Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe: Unpacking the Policy Cycle*, édité par L. d'Haenens, H. Sousa et J. Trappel, Intellect, Bristol, 2018, p.p. 41–54.

⁴⁵ J. C. Rochet et J. Tirole, « *Two-sided Markets: A Progress Report* », *The RAND Journal of Economics* 37(3), 2006, p.p. 645–667.



Le journalisme est une activité coûteuse. Les produits d'information ont des coûts fixes élevés et des coûts variables faibles : la production du premier exemplaire est en effet onéreuse, mais la production de copies de celui-ci l'est beaucoup moins⁴⁶. Au fil des années, les organisations de médias ont tenté diverses stratégies pour réduire les coûts fixes ; l'une de ces stratégies a été de passer progressivement à l'échelle supérieure. Les parties suivantes de ce chapitre abordent plus en détail ce point.

2.2.2. Les deux grandes phases de la numérisation et la mise en place de l'économie de plateforme

La numérisation, et en particulier la diffusion et la généralisation de l'intelligence artificielle, ont provoqué de profonds bouleversements dans le secteur de l'information. D'une part, les fournisseurs d'informations ont été privés de leur rôle de plateforme de liaison entre le public et les annonceurs, qui a été repris par des intermédiaires numériques comme les médias sociaux, les moteurs de recherche et, plus récemment, les *chatbots* et les assistants d'intelligence artificielle. D'autre part, l'information a perdu sa valeur spécifique de bien commun et est désormais devenue une simple catégorie de contenus en concurrence avec de nombreux autres, que les algorithmes utilisés par les nouveaux intermédiaires numériques mettent en relation avec les utilisateurs et les lecteurs.

Au début des années 2000, le journalisme a été contraint de s'adapter à la migration des contenus en ligne et aux nouvelles formes d'interaction avec ces derniers. Cette phase s'est caractérisée par de nouvelles opportunités de participation du public et de diffusion de contenus générés par les utilisateurs, ainsi que par la généralisation des possibilités de commentaires et de discussions. Cette adaptation a également eu des répercussions sur le tissu économique de l'écosystème des médias, puisque la notion de contenu « gratuit » a fait son apparition et s'est largement répandue⁴⁷, avec des effets considérables sur le consentement des lecteurs à accepter de payer et sur les perspectives de recettes du secteur de l'information.

Depuis le milieu des années 2010, les plateformes numériques sont devenues les nouveaux intermédiaires et ont instauré une personnalisation de l'information en fonction des données. Cette évolution a été particulièrement rapide : en 2013, le rapport sur l'actualité numérique de l'Institut *Reuters*⁴⁸ qualifiait les moteurs de recherche et les médias sociaux de « nouveaux contrôleurs de l'accès à l'information », et en 2016, les médias sociaux représentaient le principal moyen d'accès à l'information, d'après la même source. Le rapport a également constaté que l'augmentation du nombre d'informations consultées et de plus en plus consommées sur les réseaux sociaux, les portails et les applications mobiles a eu pour conséquence que les sources originales d'information sont moins

⁴⁶ E. Brogi et H. Sjøvaag, « [Bonnes pratiques pour un financement durable des médias d'information](#) », Comité d'experts sur le renforcement de la résilience des médias (MSI-RES), Conseil de l'Europe, 2024.

⁴⁷ H. Sjøvaag, « *The Markets for News. Enduring Structures in the Age of Business Model Disruption* », Routledge, Londres, 2023, *op. cit.*

⁴⁸ N. Newman et D. A. L. Levy, « [Reuters Institute digital news report 2013: Tracking the future of news](#) », Reuters Institute for the Study of Journalism, 2013.

clairement identifiées - une tendance qui est restée stable au cours des huit dernières années.

Cette dynamique a considérablement influencé le modèle économique des organes d'information⁴⁹. Les intermédiaires numériques ont notamment remplacé la structure de marché biface de l'information par un modèle multiface⁵⁰. Ils jouent un rôle de médiateur dans la production, la recherche et la diffusion de contenus, l'hébergement, la modération et la conservation de contenus, ainsi que dans les interactions sociales, sans pour autant les produire, pour la plupart d'entre eux⁵¹. À chaque fois que les utilisateurs effectuent des transactions avec d'autres utilisateurs sur la plateforme, ils effectuent également des transactions avec la plateforme, qui intercepte ainsi la création de valeur qui passe du réseau à la plateforme⁵².

Les intermédiaires numériques fonctionnent comme des places de marché et leur activité principale consiste à faciliter les interactions externes et à commercialiser de la publicité. Afin de maximiser la valeur publicitaire, ils extraient, analysent et monétisent les données personnelles⁵³. Le discours dominant présente ces plateformes comme des entreprises qui exploitent les données des utilisateurs à leur insu ou sans leur consentement, afin de manipuler leurs comportements par la personnalisation des contenus à des fins lucratives⁵⁴. Les spécialistes ont qualifié cette pratique de capitalisme de surveillance⁵⁵.

Les intermédiaires numériques sont des contrôleurs d'accès de notre attention ; ils contrôlent et monétisent l'attention des utilisateurs en faisant coïncider systématiquement des milliards de leurs demandes avec des contenus, des services ou des produits de fournisseurs⁵⁶. Plus les plateformes disposent de données sur les utilisateurs, plus elles sont performantes, notamment dans le domaine du commerce électronique, des transports ou de la personnalisation des flux de médias sociaux.

Comme l'ont fait remarquer les chercheurs, le terme « meilleur » peut être interprété au moyen de divers critères, et les marchés d'échange d'informations fondés sur des algorithmes peuvent s'avérer extrêmement efficaces, à condition d'être équitables⁵⁷. Ces marchés présentent toutefois des dynamiques de type « les gagnants remportent le plus »

⁴⁹ Il existe un grand nombre d'ouvrages publiés dans diverses régions du monde qui abordent la question de l'impact perturbateur des intermédiaires numériques. Par exemple : *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*, sous la direction de M. More et D. Tambini, Oxford University Press, 2018 ; A. Bradford, *The Digital Empires. The global battle to regulate technology*, Oxford University Press, 2023 ; S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books, Londres, 2019.

⁵⁰ D. B. Nieborg et T. Poell, « *The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity* », *New Media & Society* 20(11), 2018, p.p. 4275-4292.

⁵¹ T. Gillespie, *Custodians of the Internet: Platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*, Yale University Press, 2018.

⁵² J. Karimi et Z. Walter, « *The role of dynamic capabilities in responding to digital disruption: A factor-based study of the newspaper industry* », *Journal of Management Information Systems* 32(1), 2015, p.p. 39-81.

⁵³ A. Hinz et autres, *Digital citizenship in a datafied society*, John Wiley & Sons, 2018.

⁵⁴ M. Moore et D. Tambini, 2018, *op. cit.* ; A. Bradford, 2023, *op. cit.*

⁵⁵ S. Zuboff, 2019, *op. cit.*

⁵⁶ T. O'Reilly, I. Strauss et M. Mazzucato, « *Algorithmic Attention Rents: A theory of digital platform market power*. [UCL Institute for Innovation and Public Purpose](#) », *Working Paper Series*, 2023 (IIPP WP 2023-10)

⁵⁷ T. O'Reilly et autres, 2023, *op. cit.*



ou « les gagnants raflent tout », ce qui les rend particulièrement favorables au contrôle d'accès et aux abus⁵⁸. Les spécialistes affirment que les intermédiaires qui dominent un marché de l'attention spécifique utilisent la faiblesse de l'attention du public pour s'approprier une part croissante des bénéfices, notamment en fournissant des ressources de moindre qualité ou en forçant les participants de cet écosystème à accepter de payer pour être visibles⁵⁹. Cette situation porte préjudice à la fois à la demande (utilisateurs et lecteurs) et à l'offre (médias d'information et annonceurs)⁶⁰.

2.2.2.1. L'impact des intermédiaires numériques sur le modèle économique de l'information

Cette partie analyse trois aspects étroitement liés de l'impact multiforme du modèle commercial des intermédiaires numériques et de l'économie de plateforme sur le modèle économique de l'information. Pour bien comprendre leur impact global, il convient de procéder à une évaluation complète de ces trois aspects.

2.2.2.2. Les relations avec les annonceurs

Les intermédiaires numériques sont désormais le point de convergence entre les utilisateurs et les annonceurs, alors que l'écosystème publicitaire s'est dans le même temps considérablement modifié pour s'orienter vers la publicité programmatique. Traditionnellement, la publicité reposait sur la notoriété d'une marque sur le long terme et était entièrement contextuelle : les annonceurs choisissaient en effet les publications en fonction de leur lectorat. Les grands annonceurs ciblaient les quotidiens nationaux ou régionaux, tandis que les petites entreprises, qui n'avaient pas les moyens de s'offrir ces supports, se tournaient vers les quotidiens locaux. Ces derniers réalisaient un produit unique et non substituable (l'information locale), qui les protégeait de la concurrence des autres médias⁶¹. Ce modèle était généralement décrit comme le modèle de marché générique pour les éditeurs⁶².

Aujourd'hui, la plupart des campagnes publicitaires sont réalisées par des agences multinationales qui ont recours à la publicité programmatique orientée sur les données et alimentée par l'IA (souvent appelée système d'enchères en temps réel, ou RTB), en ciblant les audiences grâce à un profilage algorithmique⁶³. Les annonceurs contournent la plateforme autrefois fournie par l'industrie de l'information et achètent un accès direct aux consommateurs en ligne par des ventes aux enchères qui durent quelques millisecondes,

⁵⁸ T. Wu, « *The oligopoly problem* », *The New Yorker*, 14 avril 2013 ; N. Petit, *Big Tech and the Digital Economy: The Monopoly Scenario*, Oxford University Press, 2020.

⁵⁹ R. K. Nielsen et S. A. Ganter, *The power of platforms: shaping media and society*, Oxford University Press, 2022.

⁶⁰ H. Hovenkamp, « *Antitrust and platform monopoly* », *Yale Law Journal* 130(8), 2020, p.p. 1952–2051.

⁶¹ J. Bridges, B. R. Litman et L. W. Bridges, « *'Rosse's model revisited: Moving to concentric circles to explain newspaper competition'* », *The Journal of Media Economics* 15(1), 2002, p. 3-19. R. G. Picard, *The economics of journalism and news provisions*, in T. Vos (sous la direction de) *Journalism*, De Gruyter, 2018.

⁶² H. Sjøvaag, « *The business of news in the AI economy* », *AI Magazine* 45(2), 2024, p.p. 246-255.

⁶³ B. Bodó, « *Selling News to Audiences—A Qualitative Inquiry Into the Emerging Logics of Algorithmic News Personalization in European Quality News Media* », *Digital Journalism* 7(8), 2019, p.p. 1054–1075.



avec une tarification variable - plutôt que de vendre des audiences en bloc - en appliquant des tarifs différents en fonction des clients⁶⁴. La différenciation du contenu perd en outre une partie de sa valeur économique dans les marchés pilotés par l'IA et est devenue moins intéressante que le fait de toucher les bons utilisateurs⁶⁵.

Cette évolution a transformé les marchés locaux, régionaux et nationaux de l'information en une arène mondiale où tous les acteurs se disputent l'attention des utilisateurs et où les décisions ne sont plus prises au niveau local, remettant ainsi en cause le modèle traditionnel décrit plus haut⁶⁶. En outre, les intermédiaires numériques ont également la mainmise sur les données des utilisateurs. Pourtant, la plupart des organismes de presse restent attachés au modèle de marché biface, bien qu'ils aient besoin de meilleures données, d'une mesure plus précise de l'audience, de contenus mieux adaptés aux plateformes, d'une plus grande visibilité et d'une plus vaste envergure pour rivaliser avec des géants tels que Google, Facebook ou TikTok.

2.2.2.3. L'impact des processus pilotés par l'IA

Les chercheurs soulignent que les médias d'information se sont associés à des intermédiaires numériques à chaque fois qu'ils en ont eu l'occasion et qu'ils ont tenté de s'adapter à leurs modèles économiques⁶⁷. Ces modifications ont toutefois eu un coût. En effet, comme les plateformes font office de médiateur entre le public et le journalisme, les professionnels de l'information doivent adapter leurs contenus aux plateformes⁶⁸, en veillant à ce qu'ils soient modulaires, modifiables et optimisés pour être parfaitement monétisés par ces dernières⁶⁹. Ils doivent donc passer d'une production linéaire à un système itératif basé sur les données, dans lequel les contenus sont constamment optimisés pour être distribués sur les plateformes et adaptés aux fonctionnalités complémentaires proposées par les plateformes de médias sociaux ou les moteurs de recherche⁷⁰. De nouveaux concepts tels que la dépendance à l'égard d'une plateforme ou la captation d'une infrastructure sont utilisés pour illustrer cette dynamique sous différents angles⁷¹.

Cette adaptation et la mise en place d'infrastructures ont une incidence sur l'indépendance des médias d'information et les choix éditoriaux, ainsi que sur la qualité et

⁶⁴ Pour en savoir davantage sur le système RTB et son fonctionnement, voir : Irish Council for Civil Liberties Enforce, « [RTB Online ad auctions](#) », en anglais.

⁶⁵ H. Sjøvaag, 2024, *op. cit.*

⁶⁶ H. Sjøvaag et T. Owren, « *The non-substitutability of local news? Advertising and the decline of journalism's umbrella market model* », *Nordicom Review* 42(1), 2021, p.p. 1-15.

⁶⁷ R. Kleis Nielsen et S. A. Ganter, « *Dealing with Digital Intermediaries: A Case Study of the Relations Between Publishers and Platforms* », *New Media & Society* 20(4), 2018, p.p. 1600-1617.

⁶⁸ F. M. Russell, « *The New Gatekeepers: An Institutional-Level View of Silicon Valley and the Disruption of Journalism* », *Journalism Studies* 20(5), 2019, p.p. 631-648.

⁶⁹ D. B. Nieborg et T. Poell, « *The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity* », *New Media & Society* 20(11), 2018, p.p. 4275-4292.

⁷⁰ H. Sjøvaag, 2024, *op. cit.*

⁷¹ Pour un récapitulatif, voir : H. Sjøvaag, 2023, chapitre 5 ; E. Nechushtai, « *Could Digital Platforms Capture the Media Through Infrastructure ?* », *Journalism* 19(8), 2018, p.p. 1043-58, 2018 ; V. Pickard, « *Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies ? Confronting Facebook's Negative Externalities* », in *Digital Platform Regulation*, 2022, p. 23-41 ; F. M. Simon, « *Escape Me If You Can : How AI Reshapes News Organisations' Dependency on Platform Companies* », *Digital Journalism* 12(2), 2023, p.p. 149-170.



la diversité des contenus produits. Cet impact s'étend à l'ensemble du secteur. Les médias d'information ne sont pas des créateurs de technologies, mais des acquéreurs de technologies⁷². Ils reposent en grande partie sur des solutions prêtes à l'emploi, qui vont de l'informatique dématérialisée (*cloud*) à l'analyse de données, ce qui invalide leur capacité à rester autonomes au sein de l'écosystème numérique. Il existe en effet un conflit intrinsèque entre les intérêts commerciaux d'une poignée de puissants acteurs privés qui modèlent cet écosystème et les valeurs publiques défendues par les médias indépendants⁷³.

Pour certains médias d'information, généralement de grands médias traditionnels dont la notoriété est internationale, la situation n'est pas si sombre. Ils sont parvenus à conserver une plus grande autonomie dans le domaine de la participation orientée vers les plateformes et ont largement profité de la mise en place d'outils d'IA pour optimiser les tâches et réduire les coûts. Ils ont été en mesure de conclure des accords avec des entreprises spécialisées dans l'IA afin d'améliorer leur infrastructure numérique et même de se lancer dans des « expériences d'IA générative élaborées par l'actualité pour l'actualité »⁷⁴. Ils détiennent également un certain pouvoir de négociation sur l'accès à leurs contenus pour les besoins de l'IA et, en particulier, pour la formation à l'IA générative. Toutefois, la plupart des médias d'information ne disposent pas d'un tel levier et n'ont pas les ressources suffisantes pour se retirer de relations qui les affaiblissent⁷⁵. Les médias locaux en particulier ne peuvent pas se permettre de retirer leurs contenus d'intermédiaires comme *Open AI* ou *Facebook*, ou de tout autre intermédiaire, qui est désormais le nouveau moyen pour les utilisateurs d'accéder aux contenus du fournisseur d'informations, puisque leur site web ne peut rivaliser avec ces plateformes pour capter l'attention des utilisateurs. Ils ne peuvent pas davantage se soustraire réellement à l'utilisation de l'IA par Google, notamment, malgré les violations évidentes des droits d'auteur que cela suppose⁷⁶. Comme l'a récemment fait remarquer le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, les contenus journalistiques sont très largement utilisés pour entraîner les systèmes d'intelligence artificielle sans autorisation, sans contrepartie et sans mention d'auteur⁷⁷. Ce problème et les réponses qui y sont apportées sont examinés plus en détail dans le chapitre 10 du présent rapport.

L'adaptation aux mécanismes pilotés par l'IA constitue un autre défi, car il s'agit d'un exercice difficile et coûteux, non seulement sur le plan de la production, mais également sur celui de la distribution. Les médias d'information doivent mettre en place des unités opérationnelles en mesure de gérer la publicité programmatique et l'analyse de l'audience.

⁷² R. Kleis Nielsen et S. A. Ganter, 2022, *op. cit.*

⁷³ A. Ferrari Brown, « *Independent media has an infrastructural problem* », *Tech Policy Press*, 8 avril 2025.

⁷⁴ « *The Washington Post partners with OpenAI on search content* », *The Washington Post*, 22 avril 2025.

⁷⁵ E. Nechushtai, 2018, *op. cit.*

⁷⁶ C. Tobit, « *How Google forced publishers to accept AI scraping as price of appearing in search* », *PressGazette*, 12 mai 2025.

⁷⁷ *Joint statement on Artificial Intelligence and Freedom of Expression*, Bruxelles, 7 mai 2025, en anglais.

2.2.2.4. La visibilité et la curation/modération des contenus

Le troisième aspect de l'impact des intermédiaires numériques sur le modèle économique du secteur de l'information concerne les activités et les politiques qui exercent une influence sur la visibilité des contenus d'information, et en particulier les activités de curation ou de recommandation des contenus et, dans une moindre mesure, de modération des contenus. En règle générale, ces politiques établissent les limites et les principes de base de la correspondance algorithmique de la plateforme décrite plus haut et ont été abondamment commentées par les chercheurs et les experts. Cette partie se concentre sur leur incidence sur la viabilité des activités des médias d'information.

Les paramètres de recommandation et de curation sont fréquemment neutres en termes de valeur publique de l'information⁷⁸, puisqu'ils sont principalement optimisés à des fins de participation. Bien qu'il existe des éléments de preuve mitigés quant aux effets positifs et négatifs des recommandations sur la consommation d'actualités⁷⁹, le débat public de ces dernières années s'est focalisé sur leur incidence sur le discours public, notamment en matière de diversité des contenus et d'exactitude des informations⁸⁰.

Lorsque les intermédiaires numériques utilisent des techniques de modération ou de recommandation pour supprimer ou réduire la visibilité d'un contenu, ils influencent de manière substantielle la capacité des entreprises du secteur de l'information à capter les utilisateurs et, par conséquent, leurs possibilités de monétisation. Les répercussions de la visibilité des contenus d'information vont au-delà des médias sociaux et s'étendent aux moteurs de recherche, où les pratiques d'indexation, de classement et d'autoréférencement contribuent toutes à ces incidences. Ce défi est accentué par la forte concentration du marché qui, dans le cas des moteurs de recherche, se traduit par une situation de monopole⁸¹.

2.2.3. Les réponses politiques et réglementaires

Cette partie offre une rapide vue d'ensemble des principales mesures réglementaires et politiques prises par les gouvernements et les régulateurs dans différentes régions du monde pour répondre aux évolutions et aux défis induits par la numérisation et la mise en place de l'économie de plateforme.

⁷⁸ Pour une analyse complète du sujet, voir N. Helberger et autres, « *Building Human Values into Recommender Systems: An Interdisciplinary Synthesis* », in *ACM Transactions on Recommender Systems* 2(3)(20), 2024, p.p. 1 à 57, en anglais.

⁷⁹ R. Fletcher et R. Kleis Nielsen, « *Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis* », *New Media & Society* 20 (7), 2018, p.p. 2450–2468.

⁸⁰ N. Helberger et autres, 2024, *op. cit.*

⁸¹ *États-Unis et autres c. Google, LLC*, n° 20-cv-3010 (APM) (D.D.C. 5 août 2024), Dkt. n° 1033.



2.2.3.1. Les problématiques en matière de publicité

Au cours de la dernière décennie, le réseau de technologies publicitaires (*ad tech*) qui alimente l'économie de plateforme a fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part des autorités de régulation, et ce pour plusieurs raisons. Les experts ont mis en évidence des violations massives de données dans le système RTB, à savoir que lorsque les internautes visitent des sites web et visualisent des publicités comportementales, des données à caractère personnel - comme les habitudes de navigation, la localisation, les informations sur les équipements et même des informations confidentielles sur le profil - ces données sont diffusées de manière illicite à de nombreuses entreprises, en violation du Règlement général sur la protection des données (RGPD)⁸² de l'UE et d'autres législations comparables dans d'autres pays.

Dans les pays de l'Union européenne, les recours en justice contre le dispositif RTB ont débuté en 2018, lorsque des plaintes ont été déposées auprès des autorités européennes chargées de la protection des données contre Google et d'autres sociétés de technologies publicitaires. L'affaire est en suspens depuis lors, et la Commission irlandaise de protection des données a entamé sa propre enquête sur le système RTB de Google en 2019, qui est elle aussi toujours en cours. Le système RTB est récemment devenu un sujet d'actualité. En mai 2025, la cour d'appel belge a conclu que le système « *Transparency & Consent Framework* » (TCF), qui vise à obtenir le « consentement » pour le traitement des données et sur lequel repose l'ensemble du secteur de la publicité, était illicite⁸³. De même, en mai 2025, Microsoft a dû faire face à sa première action collective irlandaise en raison d'une violation présumée de données Ad Tech⁸⁴.

Le système *Ad Tech* pose également des problèmes de concurrence et a fait l'objet d'un examen minutieux de la part de plusieurs autorités de la concurrence. La principale question est celle de la monopolisation : Google occupe une position dominante à la fois sur le serveur publicitaire des éditeurs (côté vente) et sur l'achat programmatique d'annonces publicitaires (côté achat), et se sert de cette position dominante pour donner à son propre service d'intermédiation, *AdX*, un net avantage sur ses concurrents⁸⁵.

Les premiers signaux d'alerte sur les pratiques de Google en matière de technologies publicitaires sont apparus en 2021, avec l'enquête de l'autorité française de la concurrence qui a abouti à une amende de 220 millions EUR et a contraint Google à procéder à des « adaptations opérationnelles »⁸⁶. Depuis, les appels à des mesures plus

⁸² [Règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données), JOUE L 119, 4 mai 2016, p.p. 1 à 88.

⁸³ Conseil irlandais pour les libertés civiles, « [EU ruling : tracking-based advertising by Google, Microsoft, Amazon, X, across Europe has no legal basis](#) », 14 mai 2025 ; J.Tar et M.Newman, « [Belgian court upholds IAB Europe's fine for breaching EU data privacy rules \(update*\)](#) », MLex, 14 mai 2025. Pour une explication plus complète, voir également J.Ryan et C.Santos, « [An Unending Data Breach Immune to Audit ? Can the TCF and RTB Be Reconciled with the GDPR?](#) », SSRN, 23 mars 2022.

⁸⁴ J. Tar, « [Microsoft hit with first Irish class action over alleged adtech data breach](#) », Mlex, 26 mai 2025.

⁸⁵ Commission européenne, « [Pratiques anticoncurrentielles : la Commission adresse une communication des griefs à Google concernant des pratiques abusives en matière de technologies de publicité en ligne](#) », 14 juin 2023.

⁸⁶ L. Kayali, « [Google agrees to advertising changes after €220M French antitrust fine](#) », Politico, 7 juin 2021.



strictes se sont multipliés, tant dans l'Union européenne qu'ailleurs. La Commission européenne a publié en 2023 une communication des griefs dans laquelle elle affirme que Google a abusé de sa position de monopole et qu'en l'absence de véritables incitations à modifier son modèle d'entreprise, elle envisage de lui imposer des mesures correctrices structurelles en plus d'une amende⁸⁷. Les universitaires et les experts affirment qu'un remaniement structurel est nécessaire pour briser ce monopole et créer un marché concurrentiel dans lequel les mesures d'incitation seraient différentes, y compris en matière de protection des données⁸⁸.

De la même manière, aux États-Unis, le ministère de la Justice a obtenu gain de cause dans un jugement de principe, rendu en avril 2025 par le tribunal du district Est de Virginie, selon lequel Google a enfreint la législation antitrust en exerçant un monopole sur les marchés de la publicité numérique sur le réseau internet. Le tribunal a conclu que Google a porté préjudice à ses clients éditeurs, à la concurrence et, en définitive, aux consommateurs d'informations sur internet⁸⁹.

Les pratiques de Google dans le secteur des technologies publicitaires ont également été examinées au Royaume-Uni, où l'Autorité de la concurrence et des marchés a publié une communication des griefs en septembre 2024 et procède à un examen des observations formulées à ce sujet⁹⁰.

Les technologies publicitaires (*ad tech*) relèvent également du Règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA)⁹¹, qui mentionne la publicité, l'atténuation des risques, la transparence, les normes et les codes de conduite. En outre, l'article 27 du DSA exige que les très grandes plateformes en ligne (VLOP) et les très grands moteurs de recherche en ligne (VLOSE) qui utilisent des systèmes de recommandation proposent au moins une option de ces systèmes qui ne soit pas basée sur le profilage. Ces systèmes de recommandation, s'ils étaient largement utilisés – ce qui n'est pas le cas, notamment du fait que les grandes entreprises ne sont pas incitées à rendre cette option séduisante pour leur base d'utilisateurs – risqueraient de limiter l'utilisation généralisée de la publicité programmatique.

Globalement, alors que la réglementation se concentre davantage sur le secteur des technologies publicitaires, aucune proposition claire n'a été formulée en faveur d'un système alternatif qui bénéficierait à l'ensemble des acteurs, y compris les éditeurs et les lecteurs. Le recours éventuel à la publicité contextuelle pour répondre aux préoccupations éthiques et juridiques suscitées par la publicité ciblée et fondée sur les données à caractère

⁸⁷ Commission européenne, « [Pratiques anticoncurrentielles : la Commission adresse une communication des griefs à Google concernant des pratiques abusives en matière de technologies de publicité en ligne](#) », 14 juin 2023.

⁸⁸ Voir, notamment, *Open Markets Institute* et autres, « [Letter to the European Commission on the EU ad tech case](#) ».

⁸⁹ Ministère de la Justice des États-Unis, « [Department of Justice Prevails in Landmark Antitrust Case Against Google](#) », 17 avril 2025.

⁹⁰ Autorité britannique de la concurrence et des marchés, « [Investigation into suspected anti-competitive conduct by Google in ad tech](#) », 6 septembre 2024.

⁹¹ [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques), JO L 277, 27 octobre 2022, p.p. 1 à 102.



personnel des utilisateurs est contesté, et les études sur ce sujet sont peu détaillées⁹². Par ailleurs, l'adoption à grande échelle d'un système publicitaire différent pourrait ne pas permettre à elle seule de résorber les actuels goulets d'étranglement qui rendent possible une extraction de valeur.

2.2.3.2. Les problématiques relatives à l'utilisation de l'intelligence artificielle

Comme nous l'avons indiqué, l'adaptation des organes de presse aux processus pilotés par l'IA et leurs efforts pour que les contenus d'information soient parfaitement exploitables par les plateformes s'accompagnent inévitablement de coûts de dépendance et d'acquisition. Certains journalistes se sont efforcés d'utiliser les avantages de l'IA tout en résistant à ces menaces, comme en témoignent des initiatives telles que *Generative AI in the Newsroom*⁹³, mais la plupart des organes de presse, principalement à l'échelon local, ne disposent pas des ressources nécessaires pour affronter cette vague sans en subir les conséquences.

Les universitaires ont commencé à étudier ces défis, mais ils s'intéressent plus généralement aux dépendances structurelles et économiques de l'IA dans les différents secteurs, alors que les répercussions spécifiques sur les médias restent encore peu analysées.

Au niveau réglementaire, l'Union européenne a adopté le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)⁹⁴, qui impose l'inclusion d'un « test de pluralisme des médias » en cas de fusions auxquelles participent des acteurs du secteur des médias et/ou qui se concrétisent dans ce secteur. Ce test permet d'analyser l'impact sur le pluralisme des médias et la formation de l'opinion publique, l'indépendance éditoriale et la viabilité économique. Les universitaires se sont largement penchés sur ce test⁹⁵, et il reste désormais à voir comment il pourrait être mis en œuvre dans l'Union européenne.

2.2.3.3. Les problématiques de visibilité et de curation/recommandation des contenus

Comme nous l'avons vu dans la partie II, les activités et les politiques utilisées par les intermédiaires numériques pour influencer ou contrôler la visibilité des contenus sont un

⁹² Conseil irlandais pour les libertés civiles, « *Sustainable without surveillance* », octobre 2021 ; E. Häglund et J. Björklund, « *AI-Driven Contextual Advertising : Toward Relevant Messaging Without Personal Data* », *Journal of Current Issues & Research in Advertising*, 45(3), 2024, p.p. 301-319.

⁹³ Q. Xiao, 2025, *op. cit.*

⁹⁴ 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 (règlement européen sur la liberté des médias), JOUE L, 2024/1083.

⁹⁵ Voir notamment : A. Manganelli et L. Mariniello, « *Blurring boundaries : the EMFA's new framework for media concentration and pluralism* », EUI, 9 mai 2025 ; P. L. Parcu et R. Carlini, « *How article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media* », 18 décembre 2024 ; M.L. Stasi, « *Media mergers between competition law and the European Media Freedom* », in *Research Handbook in Competition and Technology*, Edward Elgar, 2025.

élément fondamental des conséquences négatives de la numérisation sur les médias d'information. À l'instar du secteur des technologies publicitaires, ces activités ont retenu l'attention de plusieurs régulateurs des médias et ont été examinées sous différents angles.

Dans l'Union européenne, les pratiques de modération et de recommandation de contenus adoptées par les principales plateformes doivent être conformes au Règlement sur les services de médias numériques (DSA). Les articles 34 et 35 du DSA demandent en effet à ces plateformes de procéder à une évaluation des risques de l'impact de leurs systèmes algorithmiques sur, notamment, la liberté et le pluralisme des médias, et de mettre en place des instruments adéquats pour limiter cet impact. Le DSA n'en est encore qu'à ses premières années de mise en œuvre et, bien que son potentiel de transformation soit considérable, les régulateurs semblent s'accorder sur le fait qu'il faudra encore un certain temps avant que ces évolutions ne se concrétisent.

Cependant, la solution réglementaire européenne la plus pertinente figure dans le règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), dont l'article 18 prévoit un traitement spécifique pour les contenus médiatiques par les VLOP. Cette disposition vise à protéger les contenus proposés par les fournisseurs de services de médias contre toute suspension ou restriction arbitraire de leur visibilité par les plateformes. Ce principe, pour lequel les éditeurs et les journalistes se sont vigoureusement battus, est perçu comme un outil indispensable pour rééquilibrer la relation entre les intermédiaires numériques et les médias d'information, en garantissant la visibilité des contenus d'information et, par conséquent, la viabilité des fournisseurs de services de médias⁹⁶. Il reste néanmoins un certain nombre de problèmes d'application, notamment pour ce qui est du mécanisme d'autodéclaration des médias sur lequel il repose⁹⁷. En outre, certains spécialistes se sont interrogés sur la capacité de cette disposition de remédier à la cause profonde du déséquilibre entre les intermédiaires numériques et les opérateurs de médias⁹⁸.

Une troisième piste d'intervention pour rééquilibrer cette relation consiste en l'adoption de codes de négociation. Le premier exemple a été celui de l'Australie, où les législateurs ont publié, en 2021, un code de négociation obligatoire afin de soutenir la viabilité du journalisme d'intérêt général dans le pays⁹⁹. Le code est conçu pour remédier aux déséquilibres du pouvoir de négociation entre les plateformes numériques et les entreprises de presse australiennes en permettant aux organes de presse éligibles de négocier individuellement ou collectivement avec des plateformes numériques au sujet de leur rétribution pour l'inclusion d'informations sur les plateformes et les services. Cette démarche a été suivie par le Canada, qui a publié une législation similaire en 2023¹⁰⁰.

Une quatrième et dernière option d'intervention consiste à recourir au droit d'auteur ou aux droits voisins pour garantir la protection des œuvres journalistiques et s'assurer que

⁹⁶ Voir, notamment, *European Federation of Journalists* et autres, « *EMFA: Media sector urges to vote for a journalist's privilege over content moderation* », 26 septembre 2023.

⁹⁷ E. Brogi et autres, « *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism* », juillet 2023 ; D. Tambini, « *The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory* », 9 mai 2023.

⁹⁸ M. L. Stasi, « *Journalism and social media: The role of the EU's Media Freedom Act* » 21 avril 2023.

⁹⁹ *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code)*, Act 2021, No. 21, 2021.

¹⁰⁰ Gouvernement du Canada, *Online News Act (S.C. 2023, c. 23)*.

les intermédiaires numériques rémunèrent correctement les titulaires de droits pour l'utilisation de ces œuvres¹⁰¹.

Comme nous l'avons souligné dans la partie II, l'impact sur la visibilité des contenus d'information ne concerne pas uniquement les médias sociaux, mais englobe également les moteurs de recherche. Là encore, la relation déséquilibrée entre ces intermédiaires numériques et les médias d'information trouve son origine dans une structure de marché fortement concentrée où il devient extrêmement difficile, voire impossible, de parvenir à des solutions de remplacement pérennes. Les VLOSE relèvent également des dispositions du DSA et entrent dans le champ d'application des codes de négociation de l'Australie et du Canada. Ils ne sont en revanche pas encore concernés par l'article 18 du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA).

Les autorités de la concurrence de différents États examinent les pratiques anticoncurrentielles mises en place par les moteurs de recherche qui occupent une position dominante sur le marché. Les pratiques d'autoréférencement de *Google*, par exemple, font depuis longtemps l'objet d'un contrôle minutieux de la part des autorités de la concurrence. L'Union européenne, le Royaume-Uni et les États-Unis n'en sont que quelques exemples¹⁰². Les éditeurs allemands ont par ailleurs récemment déposé une plainte en matière de concurrence auprès de la Commission européenne au sujet de la récente politique de *Google* concernant certaines pratiques d'optimisation des moteurs de recherche. Le plaignant estime que ces évolutions pénalisent les éditeurs et les fournisseurs de contenus licites et portent préjudice non seulement aux sites web individuels, mais également à l'écosystème numérique dans son ensemble, en raison de la concentration du pouvoir entre les mains de *Google*¹⁰³.

2.2.4. Observations finales

Ce chapitre a présenté une rapide vue d'ensemble des principales évolutions auxquelles le secteur des médias d'information a été confronté au cours des deux dernières décennies pour faire face à la numérisation et à la mise en place de l'économie de plateforme. Bien qu'il existe une abondante littérature sur ces évolutions, la présente contribution se concentre sur les répercussions qu'elles ont eues sur les modèles économiques des médias d'information.

Cette vue d'ensemble permet de formuler un certain nombre d'observations.

¹⁰¹ [Directive \(UE\) 2019/790](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE, JOUE L 130, 17 mai 2019, p.p. 92 à 125.

¹⁰² Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 10 septembre 2024 dans l'affaire C-48/22 P *Google and Alphabet c. Commission (Google Shopping)* ; *UK Competition and Markets Authority* (Autorité britannique de la concurrence et des marchés), [SMS investigation into Google's general search and search advertising services](#), 14 janvier 2025 ; *United States c. Google, LLC*, 2024, *op. cit.*

¹⁰³ CPI, « [German Publisher Files EU Antitrust Complaint Over Google's Search Policy](#) », 15 avril 2025.



Premièrement, la diffusion et l'adoption généralisée de l'IA ont transformé la logique économique sur laquelle repose le journalisme¹⁰⁴. L'adaptation et la captation des infrastructures influencent non seulement la manière dont les informations sont produites et distribuées, mais également les mesures incitatives qui accompagnent ces processus. En d'autres termes, elles ont un impact à la fois sur l'indépendance opérationnelle et sur l'indépendance éditoriale des médias d'information. Bien que les médias locaux soient plus durement touchés, cette conséquence est également perçue aux niveaux régional et national, ainsi que dans les différents pays.

Deuxièmement, de nombreux défis, voire tous, évoqués dans la partie II ont pour origine la forte concentration des marchés en question. En effet, l'économie de plateforme, dont dépendent les médias d'information, est fortement concentrée, et l'intégration verticale, le cloisonnement et l'absence d'alternative sont des situations récurrentes dans l'ensemble de l'écosystème. Une poignée d'acteurs règne sur la place, motivés par le profit et, dans le meilleur des cas, en faisant preuve de neutralité par rapport à l'intérêt général. Cette nouvelle forme de pouvoir privé, que certains spécialistes qualifient de « grandeur moderne »¹⁰⁵, englobe le pouvoir de marché, le pouvoir des données et les capacités technologiques, dont la combinaison conduit à l'exercice de ce pouvoir dans des dimensions instrumentales, structurelles et discursives¹⁰⁶.

Troisièmement, dans un tel scénario, la valeur de service public des médias d'information est sacrifiée et la pérennité, l'indépendance et le pluralisme des médias sont constamment menacés. Les réponses des gouvernements et des régulateurs ont été diverses, allant de nouveaux cadres réglementaires pour les services de plateforme au droit de la concurrence, au droit de la propriété intellectuelle et aux codes de négociation obligatoires. Toutefois, il semble qu'une vision plus globale des défis et qu'une meilleure coordination entre les organismes chargés d'appliquer les mesures prises fassent encore défaut. La protection du secteur des médias en tant que pilier de la démocratie exige en effet bien davantage que l'application d'un seul instrument juridique ou réglementaire : elle exige un effort soutenu et concerté.

Quatrièmement, certains aspects de cette transformation et des défis qui y sont associés sont encore mal documentés. C'est notamment le cas des dépendances structurelles, en particulier en ce qui concerne les services dématérialisés (*cloud*) et l'intelligence artificielle (IA) générative.

Cinquièmement, alors que l'impact des intermédiaires numériques comme les médias sociaux et les moteurs de recherche sur le secteur des médias a été observé et débattu pendant un certain temps, de plus en plus de personnes accèdent à l'information par le biais d'applications d'IA générative. Ces dernières rachètent de l'espace de recherche en ligne à un rythme effréné et compromettent davantage encore la viabilité économique des médias. Le débat sur ces nouveaux portails d'information n'en est qu'à ses débuts et il

¹⁰⁴ H. Sjøvaag, 2024, *op. cit.*

¹⁰⁵ A. Gerbrandy et P. Phoa, « *The Power of Big Tech Corporations as Modern Bigness and a Vocabulary for Shaping Competition Law as Counter-Power* » in M. Bennett, H. Brouwer et R. Claassen (sous la direction de), *Wealth and Power*, Routledge, 2022.

¹⁰⁶ D. Fuchs, « *Theorizing the Power of Global Companies* » in J. Mikler (sous la direction de), *The Handbook of Global Companies*, Wiley, 2013.



est bien loin d'égaliser la rapidité avec laquelle ceux-ci se sont imposés. Une fois de plus, une analyse plus approfondie de ce phénomène figure au chapitre 10.



3. La mesure du pluralisme des médias en Europe : indicateurs et tendances

Elda Brogi – Institut universitaire européen de Florence

3.1. Introduction

Initialement considéré comme un principe fondamental de la politique des médias à mener au niveau national, principalement pour freiner la concentration du marché des médias et permettre un débat politique équitable, le pluralisme des médias a récemment été remanié pour constituer un objectif de premier plan au cœur de la résilience démocratique en Europe¹⁰⁷. En cette ère d'abondance de l'information, la liberté et le pluralisme des médias sont perçus comme des préalables structurels au bon fonctionnement de la démocratie¹⁰⁸. Il convient de noter que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les politiques qui soutiennent le pluralisme des médias et de l'information font l'objet d'une nouvelle aspiration, motivée par la nécessité d'accéder à des informations de qualité et diversifiées grâce à une offre presque infinie, mais qui dépend également du contrôle du marché par les grandes sociétés en ligne, dont les modèles commerciaux ont contribué de manière significative à la désorganisation du marché des médias lui-même¹⁰⁹.

La réduction des critères d'entrée sur le marché en ligne a étendu la participation et a créé de nouveaux formats d'information, mais elle a également fragilisé les modèles de financement traditionnels, entraîné une baisse de la publicité dans la presse écrite et locale, affaibli les liens entre les salles de rédaction et le public, et réduit la visibilité ou la possibilité de trouver des articles journalistiques de qualité¹¹⁰. Les plateformes ont désormais une influence relativement opaque sur les flux d'informations, une dynamique que les universitaires qualifient de « pouvoir d'opinion », qui sera difficile à endiguer, même par des initiatives politiques qui misent sur la responsabilité citoyenne des entreprises privées elles-mêmes¹¹¹.

¹⁰⁷ Commission européenne (2007), Document de travail des services de la Commission, « *Media pluralism in the Member States of the European Union* », uniquement en anglais, 16 janvier 2007, SEC(2007) 32 ; KU Leuven et autres, *Independent Study on « Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach »* (uniquement en anglais), 2009. Voir également la [page de la Commission européenne sur la liberté et le pluralisme des médias](#) (en anglais).

¹⁰⁸ [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

¹⁰⁹ M. Moore et D. Tambini, sous la direction de, *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*, Oxford University Press, 2018.

¹¹⁰ E. Brogi, I. Nenadić et P. L. Parcu, *Media Pluralism in the Digital Era : Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe*, Routledge, 2024 ; [Study on media plurality and diversity online - Final report](#), uniquement en anglais, Office des publications de l'Union européenne, 2022.

¹¹¹ N. Helberger, [The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power](#), *Digital Journalism*, 2020, 8(6), pp. 842–854, en anglais.

Les plateformes en ligne constituent une infrastructure essentielle, dont les architectures internes, les systèmes de classement et les choix de conception déterminent qui verra quoi, quand et à quelle fréquence, notamment grâce à l'utilisation massive des données à caractère personnel des utilisateurs¹¹². Leur harmonisation, ou leur inadéquation, avec les objectifs démocratiques affecte directement le débat public et la place du journalisme professionnel.

Les débats sur la liberté d'expression et le pluralisme des médias s'inscrivent désormais dans ce contexte. La liberté d'expression des plateformes en ligne relève en effet à la fois du droit constitutionnel, de la réglementation applicable aux médias, de la doctrine démocratique et de la géopolitique. Depuis longtemps, les discussions juridiques et politiques visent à déterminer si les plateformes doivent être assimilées à des intervenants privés, qui bénéficient de la liberté d'expression, ou si, compte tenu du pouvoir sur le marché et sur l'opinion qu'elles ont acquis en tant qu'intermédiaires de l'information, elles devraient rester neutres et se voir imposer des obligations d'intérêt général au vu de leur puissance économique et de leur influence sur le discours numérique¹¹³. Cette interprétation entraîne des conséquences, notamment pour ce qui est de la responsabilité des plateformes et de leur obligation de rendre des comptes. Les diverses traditions juridiques donnent lieu à des modèles différents et, par extension, à des approches distinctes du pluralisme¹¹⁴. Les droits impliquent des responsabilités et, dans le contexte européen, les entreprises technologiques sont de plus en plus sollicitées pour assumer ces responsabilités, y compris les menaces qui pèsent sur le pluralisme des médias.

Le chapitre décrit brièvement le concept de pluralisme des médias et son interprétation à travers les différentes approches scientifiques, politiques et réglementaires, et retrace son évolution pour faire face à la mutation de l'environnement médiatique européen, et notamment à la montée en puissance des plateformes en ligne. Il présente également la méthodologie et les résultats du *Media Pluralism Monitor 2025* (MPM), qui offre une vue d'ensemble de la situation de l'Europe et des secteurs dans lesquels les vulnérabilités sont les plus fortes¹¹⁵.

Il examine tout d'abord les fondements théoriques du pluralisme des médias, depuis les perspectives initiales centrées sur le marché et plus particulièrement sur les limites imposées à la concentration du marché des médias, la distinction entre les dimensions internes et externes, le rôle des médias de service public et les principaux débats universitaires sur la manière dont le pluralisme devrait être défini et mesuré à l'ère du numérique. Il évoque le contexte et les difficultés à saisir et à mesurer le pluralisme des médias dans un marché qui fait face à une consolidation des « pouvoirs privés » en ligne, comme les entreprises de haute technologie qui jouent le rôle d'intermédiaires dans la

¹¹² S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, 2019, New York : PublicAffairs.

¹¹³ G. De Gregorio, in « *Digital Constitutionalism in Europe : Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society* », *Cambridge Studies in European Law and Policy*, Cambridge University Press ; 2022:i-i ; M. Bassini, « *Social Networks as New Public Forums?: Enforcing the Rule of Law in the Digital Environment* », *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, 1(2), pp. 311-334. D. Tambini, *Media Freedom*, 2021, Cambridge, Polity Press.

¹¹⁴ K. Karppinen, « *Problem definitions in European policy debates on media pluralism and online platforms* », in *Media Pluralism and Online News*, Intellect, 2023, pp. 97-117.

¹¹⁵ Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), [Media Pluralism Monitor](#).

distribution de l'information. Le présent chapitre analyse ensuite brièvement la manière dont le pluralisme des médias est défini au regard des critères du Conseil de l'Europe¹¹⁶ et, plus récemment, de l'Union européenne, dans le cadre notamment du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)¹¹⁷ et du Règlement sur les services numériques (DSA)¹¹⁸.

Au niveau de l'Union européenne, le DSA, ainsi que la mise en œuvre du code de pratique (désormais de conduite) sur la désinformation¹¹⁹, l'EMFA, le Règlement sur la publicité à caractère politique en ligne¹²⁰ et, dans une certaine mesure, le Règlement sur l'IA¹²¹, cherchent à rétablir un équilibre respectueux des droits dans un paysage médiatique de plus en plus dominé par les intermédiaires numériques. Dans leur ensemble, ces instruments visent à corriger les asymétries de pouvoir bien enracinées entre les intermédiaires privés, les autorités publiques et les utilisateurs, tout en favorisant les conditions d'une sphère publique réellement pluraliste.

Adopté en 2024, l'EMFA constitue à ce jour le dispositif le plus complet de l'UE pour préserver l'indépendance éditoriale, garantir la transparence de la propriété et renforcer le pluralisme des médias dans l'ensemble du marché unique¹²². Il vise à protéger les médias, et en particulier les médias de service public, contre toute intervention arbitraire de l'État, encourage une coopération structurée entre les régulateurs nationaux et instaure des garde-fous pour protéger les organismes de presse contre les pressions politiques et la vulnérabilité économique. Par ailleurs, le Règlement sur les services numériques (DSA) aborde les risques systémiques liés à la gouvernance des plateformes et, plus précisément, entend tenir les intermédiaires numériques de haute technologie responsables de l'organisation des flux d'information, comme les très grandes plateformes en ligne (VLOP) et les très grands moteurs de recherche en ligne (VLOSE). Ces nouvelles catégories d'intermédiaires en ligne, telles que définies par le DSA, sont, en vertu du règlement, soumises à des obligations supplémentaires par rapport aux intermédiaires de taille plus

¹¹⁶ Parmi les documents pertinents, on peut citer la [Recommandation CM/Rec\(2011\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias, Conseil de l'Europe, 2011 ; la recommandation CM/Rec(2018)1 *op. cit.* Voir également R. Spano, « [The concept of media pluralism under the European Convention on Human Rights-substantive principles and procedural safeguards](#) », *Journal of Media Law*, 2023, Volume 15, Issue 2, pp. 168-178, en anglais.

¹¹⁷ [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 (Règlement européen sur la liberté des médias), *JOUE L*, 2024/1083, 17 avril 2024.

¹¹⁸ [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques), *JOUE L*, 2022/2065, 27 octobre 2022.

¹¹⁹ Commission européenne, Code renforcé de bonnes pratiques contre la désinformation, 2022 ; [Code de conduite sur la désinformation](#), 2025, en anglais.

¹²⁰ [Règlement \(UE\) 2024/900](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique, *JOUE L*, 2024/900, 13 mars 2024.

¹²¹ [Règlement \(UE\) 2024/1689](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (Règlement sur l'intelligence artificielle), *JOUE L*, 2024/1689, 13 juin 2024.

¹²² Pour une présentation de la réglementation, voir : M. Cappello (sous la direction de), « [Le Règlement européen sur la liberté des médias à la loupe](#) », *IRIS*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2024.

modeste, compte tenu de leur importance et de leur couverture, ainsi que de leur influence et de leur pouvoir sur l'opinion publique.

Ce chapitre explique ensuite comment ces exigences réglementaires, juridiques et politiques sont mises en œuvre par le *Media Pluralism Monitor* (MPM). Le MPM concrétise ces principes en indicateurs mesurables qui permettent d'évaluer les risques qui pèsent sur le pluralisme des médias dans les États membres de l'UE et les pays candidats. Une attention spécifique est accordée à la manière dont le MPM intègre de nouveaux paramètres pour s'adapter à l'évolution de la technologie et au cadre juridique européen, comme la régulation des plateformes, la transparence algorithmique et les risques systémiques. En conclusion, ce chapitre analyse les résultats du MPM de 2025 afin de mesurer les dernières évolutions en matière de pluralisme des médias dans les États membres de l'UE et les pays candidats.

3.2. La définition du pluralisme des médias

Le pluralisme des médias est un idéal normatif que les sociétés démocratiques estiment souhaitable dans la mesure où il favorise la délibération démocratique, la concurrence économique équitable, la formation de l'identité culturelle et les pratiques cognitives qui reposent sur la multiplicité des points de vue¹²³. En Europe, le pluralisme est associé à la valeur constitutionnelle de la vie publique, et les médias d'information figurent depuis fort longtemps parmi les institutions centrales de la sphère publique. Les États ont l'obligation positive de favoriser la pluralité des voix au moyen de dispositions spécifiques, comme le rappellent les principes du Conseil de l'Europe¹²⁴, et non pas d'encourager uniquement la concurrence sur un « libre marché des idées »¹²⁵.

Le pluralisme des médias, dans sa définition la plus élémentaire, signifie une offre diversifiée de fournisseurs, de formats, de points de vue et de voies d'accès pour les utilisateurs. Deux fonctions sont primordiales : premièrement, une fonction délibérative qui contribue à la formation de l'opinion publique en validant des points de vue divergents sur des questions d'intérêt général dans les arènes locales, nationales et transnationales¹²⁶. Deuxièmement : une fonction représentative qui garantit que des groupes et des

¹²³ E. Brogi, B. Klimkiewicz et P. L. Parcu, « *Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument* », in *Media Pluralism in the Digital Era*, Routledge, 2024, pp. 1-16, en anglais.

¹²⁴ [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#), *op. cit.* « En tant que garants en dernier ressort du pluralisme, les États ont l'obligation positive de mettre en place à cet effet un cadre législatif et politique adapté. Cela implique qu'ils adoptent des mesures adéquates pour assurer une diversité suffisante et une gamme étendue des types de médias, en tenant compte des différences d'objectifs, de fonctions et de couverture géographique. La complémentarité des différents types de médias renforce le pluralisme externe et peut contribuer à créer et à pérenniser la diversité des contenus médiatiques ». Voir aussi, Cour européenne des droits de l'homme, *NIT S.R.L. c. la République de Moldova*, requête n° 28470/12, arrêt du 5 avril 2022 ; voir également R. Spano, *The concept of media pluralism under the European Convention on Human Rights-substantive principles and procedural safeguards*, *op. cit.*

¹²⁵ A. Morelli et O. Pollicino, « *Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace* » (2019), *American Journal of Comparative Law*, 2020, vol. 68, n° 3 (automne 2020), pp. 616-646.

¹²⁶ E. Brogi, B. Klimkiewicz et P. L. Parcu, « *Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument* », *op. cit.*, pp. 2-4.



expériences hétérogènes figurent dans les communications publiques. Le pluralisme implique toutefois un « terrain d'entente », à savoir des valeurs et des normes partagées qui permettent la liberté de communication (par exemple, de solides protections en matière d'expression et d'État de droit) et un gisement de connaissances générales qui permettent aux citoyens de se familiariser avec les questions d'intérêt général. Le pluralisme est ainsi plus facilement perçu comme un équilibre dynamique entre des points de convergence et de divergence, qui peut uniquement être atteint lorsque le pouvoir d'opinion n'est pas concentré entre les mains d'un petit nombre d'acteurs¹²⁷.

Ce concept est en pleine évolution du fait de la plateformes des communications. Il s'agit davantage d'une cible mouvante que d'une image fixe, façonnée par l'offre et la demande d'informations et par la justification de la réglementation, comme l'opportunité de subventionner le journalisme, la manière de promouvoir la visibilité de contenus dignes de confiance ou la réaction face à des modèles économiques défaillants. Habituellement, cette analyse s'articule autour de trois axes, à savoir les aspects structurels tels que les systèmes médiatiques et les structures de propriété, les aspects institutionnels, y compris la gouvernance des médias au sens large et les habitudes professionnelles) et les questions de représentation, comme la diversité des contenus et la prise en compte des spécificités sociétales¹²⁸. Les responsables politiques ont également établi une distinction entre le pluralisme « externe » (entre les médias) et le pluralisme « interne » (au sein d'un même média, généralement les médias de service public). La connectivité omniprésente est aujourd'hui un facteur de confusion, puisque les grands intermédiaires assument désormais des fonctions autrefois dévolues aux organismes de presse, reconfigurent les relations sociales et génèrent des dépendances qui doivent être conciliées avec les principes démocratiques.

Les évolutions les plus remarquables sont la mise en concurrence d'initiatives de quasi-information qui réduisent l'accès à un journalisme de qualité, la « désinstitutionnalisation » partielle du rôle de « quatrième pouvoir » attribué au journalisme, et l'impact de l'intelligence artificielle sur le remodelage des tâches et des compétences éditoriales. Les modes de consommation témoignent d'une économie dominée par la concentration, d'une désaffection croissante à l'égard de l'information et de disparités générationnelles notables¹²⁹.

Cette évolution structurelle transparaît également dans la dynamique du marché. En effet, outre les médias traditionnels et les groupements de propriétaires, le secteur comporte désormais des agrégateurs, des intermédiaires, des influenceurs, des bulletins d'information, des blogs, des podcasts, des vérificateurs de faits, des réseaux d'investigation, des journalistes citoyens et bien d'autres choses encore. L'intensification de la concurrence en matière de publicité accentue la crise des recettes et fait naître des « déserts d'information », une dépendance à l'égard des aides municipales et des « salles de

¹²⁷ N. Helberger, T. J. Seipp, C. de Vreese et J. Ausloos, « *Dealing with opinion power in the platform world : Why we really have to rethink media concentration law* », *Digital Journalism*, 11(8), 2023, pp. 1542-1567.

¹²⁸ E. Brogi, B. Klimkiewicz et P. L. Parcu, « *Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument* », *op. cit.*

¹²⁹ Institut Reuters pour l'étude du journalisme, *Digital News Report 2024*, Oxford, juin 2024.

« rédaction fantômes » qui recourent à des articles recyclés ou de synthèse¹³⁰. Les propriétaires de ces médias se laissent de plus en plus influencer par des mécanismes d'investissement opaques, des acteurs commerciaux proches des milieux politiques et des intérêts de l'État, et les grandes plateformes accordent quant à elles moins de place à l'information et privilégient les contenus de créateurs. Le pluralisme structurel du marché ne peut plus se mesurer uniquement à l'aune de la seule concentration de propriété des médias, même si celle-ci reste importante ; il doit également tenir compte de la viabilité et de la continuité de l'information et du journalisme eux-mêmes, ainsi que du caractère équitable des rapports entre les plateformes et les éditeurs¹³¹.

Sur le plan de l'audience, c'est l'attention, et non les contenus, qui devient un facteur limitatif. Les questions relatives à la mise en avant, à la découvrabilité, à la lassitude face à l'actualité et à des comportements sélectifs de contournement sont désormais au cœur des préoccupations et appellent à une meilleure éducation aux médias, à une gouvernance prudente et équitable en matière de visibilité, ainsi qu'à des stratégies inclusives qui favorisent un meilleur accès à l'information au sein des différentes communautés.

Bien que leur mise en œuvre soit encore complexe, il existe toute une série de mesures appropriées susceptibles de renforcer avec succès le pluralisme dans de telles conditions¹³². Ces thématiques correspondent à l'évolution des domaines d'analyse utilisés pour évaluer le pluralisme des médias en Europe.

3.3. Le pluralisme des médias dans l'Union européenne : évolution des normes et nouveaux défis

Cette complexité transparaît dans le cadre juridique et politique des États européens ainsi que dans l'acquis numérique de l'UE. Dans ce contexte élargi, le rapport sur l'État de droit suppose que le pluralisme découle des conditions institutionnelles¹³³, à savoir l'indépendance, les prérogatives et les ressources des autorités de régulation des médias, la transparence de la propriété des médias, les garanties contre toute ingérence politique - et notamment une publicité d'État équitable et transparente -, l'indépendance et le financement pérenne des médias de service public, l'accès effectif à l'information et la protection des journalistes, ainsi que des mesures de lutte contre les poursuites-bâillons

¹³⁰ S. Verza et autres (sous la direction de), *Uncovering news deserts in Europe : Risks and opportunities for local and community media in the EU*, en anglais, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Institut universitaire européen de Florence, 2024.

¹³¹ R. Carlini, *Market power and opinion power. Assessing the risks for media pluralism and editorial independence deriving from ownership's concentration*. RIID [Internet], en anglais – 2 juillet 2025 ; 7(1) : pp. 75-86.

¹³² Commission européenne : Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies ; P. L. Parcu, E. Brogi, S. Verza et autres, *Study on media plurality and diversity online – Final report* (uniquement en anglais), Office des publications de l'Union européenne, 2022.

¹³³ Commission européenne, *Rapport 2025 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*, COM(2025) 900 final, 2025, Bruxelles.



(SLAPP). Le pluralisme apparaît ici comme le résultat d'un solide système juridico-institutionnel¹³⁴.

L'EMFA concrétise une grande partie de ce modèle en obligations contraignantes. Il se fonde sur le principe que le public doit avoir accès à une pluralité de contenus indépendants sur le plan éditorial et impose aux États membres l'obligation de garantir la mise en place des conditions-cadres nécessaires (article 3). Il en rassemble ensuite les éléments constitutifs, à savoir la transparence de la propriété, l'allocation équitable des publicités d'État, le financement approprié et l'autonomie des médias de service public, l'indépendance des régulateurs et l'indépendance éditoriale des salles de rédaction, notamment en ce qui concerne le pluralisme interne. L'article 21 de l'EMFA évoque les mesures nationales susceptibles d'avoir une incidence sur le pluralisme ou l'indépendance éditoriale, et précise qu'elles doivent être motivées, proportionnées, objectives, transparentes et non discriminatoires¹³⁵. L'article 22 aborde la question des concentrations sur le marché des médias, au moyen du « test de pluralisme des médias », qui sont susceptibles d'affecter le pluralisme, en utilisant des critères et des procédures plus flexibles qu'une solution unique, conformément à l'obligation positive qui incombe aux États de sauvegarder le pluralisme des médias¹³⁶. Comme les plateformes constituent un moyen d'accès au journalisme, l'article 18 de l'EMFA vise à sécuriser les interactions entre les très grandes plateformes et les médias indépendants d'un point de vue éditorial, afin de réduire le risque de déclassement ou de suppression arbitraire¹³⁷.

Le Règlement sur les services numériques (DSA) complète ce dispositif au niveau des plateformes. Il exige en effet que les services intermédiaires respectent les conditions qui leur sont applicables avec diligence, objectivité et proportionnalité, en tenant dûment compte des droits fondamentaux, et notamment de la liberté et du pluralisme des médias (article 14). Les VLOP et les VLOSE sont tenus d'identifier et d'évaluer les risques systémiques inhérents à leur conception et à leur exploitation, y compris les systèmes algorithmiques, et notamment les risques pour la liberté d'expression et d'information ainsi que pour la liberté et le pluralisme des médias (article 34), puis d'adopter des mesures appropriées d'atténuation des risques (article 35), de procéder à des audits (article 37)¹³⁸ et, le cas échéant, de mettre en place des codes de conduite (article 45).

¹³⁴ E. Brogi, *Some quick reflections on the conceptualisation of media freedom and media pluralism in the Rule of Law Report, in the European Media Freedom Act, in the Digital Services Act*, (en anglais), Observatoire de l'EMFA, 19 juin 2025.

¹³⁵ J. E. Kermer, *The delicate balancing between media pluralism and market freedom: Analysing the procedural safeguards for the media under Article 21 of the EMFA*. RIID [Internet], en anglais, 2025 juillet. 1; 7(1), pp. 177-193.

¹³⁶ R. Carlini et P. L. Parcu, *How Article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media*, Observatoire de l'EMFA, 18 décembre 2024.

¹³⁷ Pour une analyse de l'article, voir M. Monti, *Why online public discourse needs a media privilege : in defence of Article 18 of the EMFA*, en anglais, Observatoire de l'EMFA, 1^{er} novembre 2024 ; M. Monti, *The missing piece in the DSA puzzle ? Article 18 de l'EMFA et le privilège des médias*, RIID, 6, 2, 2024, en anglais, pp. 195-212 ; P. Cesarini, G. De Gregorio et O. Pollicino, « *The Media privilege in the European Media Freedom Act* », in *MediaLaws*, en anglais, 2023.

¹³⁸ Règlement délégué (UE) 2024/436 de la Commission du 20 octobre 2023 complétant le Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil en établissant des règles concernant la réalisation d'audits pour les très grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche en ligne, JOUE L, 2024/436, 20 octobre 2023.

En revanche, le Règlement sur les services numériques (DSA) ne définit aucun critère d'évaluation du « risque pour le pluralisme des médias ». Les rapports publiés par les principales plateformes abordent cette question de manière inégale, parfois en l'intégrant dans un vaste ensemble de droits fondamentaux, parfois en la considérant comme une diversité de points de vue, ce qui confère aux plateformes une large marge de manœuvre¹³⁹. Cette latitude est essentielle dans la mesure où les évaluations des risques et les mesures d'atténuation peuvent, même de bonne foi, altérer la visibilité et la dynamique commerciale des médias sans pour autant enclencher les mesures de sauvegarde plus spécifiques de l'EMFA. Les audits sont certes utiles, mais ils ne sauraient se substituer à des critères communs. Il est néanmoins encore possible de parvenir à une certaine forme de cohérence, puisque les trois récits reposent, explicitement ou implicitement, sur l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette référence commune peut constituer une solution pratique et inciter les plateformes à mettre en œuvre les obligations prévues par le Règlement sur les services numériques au moyen d'indicateurs transparents et reproductibles qui intègrent les éléments constitutifs de l'EMFA et ceux du cadre de référence (répercussions du classement sur l'importance du journalisme indépendant du point de vue éditorial ; traitement des contenus d'intérêt général). Elle peut également être prise en compte dans les évaluations relatives au pluralisme des médias lorsqu'elles ont une incidence sur le marché et sur les répercussions de leurs choix en matière de conception pour ce qui est de leur exposition, de leur visibilité et de leur accès.

3.4. Le Media Pluralism Monitor 2025

3.4.1. La méthodologie

Le *Media Pluralism Monitor* (MPM) est un outil d'évaluation comparative des risques mis au point par l'Institut universitaire européen (IUE) afin de déterminer la qualité du pluralisme et de la liberté des médias au sein de l'UE et dans cinq pays candidats, à savoir la Turquie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, l'Albanie et la Serbie. Élaboré par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CMPF) de l'IUE et inspiré par l'étude indépendante sur les indicateurs du pluralisme des médias dans les États membres - Vers une approche basée sur le risque (*Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach*)¹⁴⁰, ce dispositif a été amélioré à partir de 2014 et, depuis 2020, il est mis en œuvre chaque année. En outre, depuis 2000, le MPM est associé au rapport annuel de la Commission européenne sur la liberté de la presse, qui utilise ses données comme principale référence sur la situation de la liberté des médias en Europe. Le MPM adopte une position normative et

¹³⁹ Communication de la Commission européenne – Lignes directrices de la Commission à l'intention des fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne sur l'atténuation des risques systémiques pour les processus électoraux, présentées au titre de l'article 35(3) du règlement (UE) 2022/2065, 26 avril 2024, publication des lignes directrices le 26 avril 2024.

¹⁴⁰ *Op. cit.*

évalue la situation de chaque pays par rapport aux normes communément admises en matière de pluralisme des médias, de liberté d'expression et de liberté des médias dans le contexte d'une dimension globale du pluralisme des médias, qui ne se limite pas à la concentration du marché mais prend en compte les caractéristiques et les conditions structurelles de l'écosystème de l'information dans son ensemble.

L'objectif du MPM est d'évaluer les « niveaux de risque » en matière de pluralisme des médias dans les pays analysés, dans quatre domaines différents, à savoir la protection fondamentale, la pluralité du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale, subdivisés en 20 indicateurs. Chaque domaine comporte des variables (50 par domaine dans le MPM 2025), regroupées en sous-indicateurs et cinq indicateurs principaux par domaine.

Le domaine de la protection fondamentale examine les conditions indispensables à la liberté et au pluralisme des médias, et notamment les garanties effectives de la liberté d'expression, hors ligne et en ligne, l'accès à l'information, l'existence d'un environnement favorable au journalisme indépendant, ainsi que l'indépendance et l'efficacité des autorités nationales de régulation compétentes en la matière, telles que les autorités chargées des médias et les coordinateurs des services numériques.

Le domaine de la pluralité des marchés se concentre pour sa part sur les aspects économiques du pluralisme des médias, en évaluant la capacité du marché à pérenniser des sources d'information diversifiées et indépendantes. Il aborde des risques tels que la propriété opaque ou concentrée des médias, les menaces qui pèsent sur la viabilité financière et l'influence commerciale ou celle des propriétaires sur le contenu éditorial. Les marchés numériques, y compris les intermédiaires en ligne tels que les moteurs de recherche et les médias sociaux, sont pleinement intégrés dans l'évaluation.

Le domaine de l'indépendance politique évalue les risques d'ingérence politique dans le secteur des médias, l'indépendance des médias de service public et l'allocation des ressources publiques aux médias. Il analyse également les garanties d'équité des campagnes électorales face à la publicité politique manipulatoire, y compris en ligne, et l'efficacité de l'autorégulation.

Le domaine de l'inclusion sociale mesure quant à lui le volet inclusion et diversité du pluralisme des médias, en partant de l'universalité et de l'inclusivité de l'accès aux médias jusqu'à la représentation et l'accès des minorités, des groupes marginalisés, des communautés régionales, des personnes handicapées et de la représentation des femmes. Il tient également compte de l'éducation aux médias comme condition indispensable à une participation efficace aux médias.

Protection fondamentale	Pluralité du marché	Indépendance politique	Inclusion sociale
Protection de la liberté d'expression	Transparence de la propriété des médias	Indépendance politique des médias	Accès universel et inclusif aux médias
Protection de l'intégrité de l'information	Pluralité des fournisseurs de médias	Autonomie éditoriale	Représentation des minorités dans les médias
Protection du droit à l'information	Pluralité des marchés numériques	Intégrité de l'information politique pendant les élections	Médias locaux/régionaux et communautaires
Profession de journaliste, normes et protection	Viabilité des médias	Régulation par l'État des ressources et du soutien au secteur des médias	Égalité de genre dans les médias

Indépendance et efficacité des autorités nationales de régulation	Indépendance éditoriale vis-à-vis de l'influence commerciale et des propriétaires	Indépendance des médias de service public	Éducation aux médias
---	---	---	----------------------

Le MPM, comme l'indique son édition 2025, tient davantage compte, après quelques ajustements, de l'évolution de l'écosystème de l'information et des réformes législatives décrites précédemment, qui sont en passe d'être intégrées dans la nouvelle structure du MPM. Le questionnaire du MPM a été actualisé afin de tenir compte de l'évolution du secteur de l'information, des nouvelles réglementations de l'UE et des nouvelles données disponibles. Une quarantaine de variables ont été ajoutées ou modifiées, ce qui constitue une révision suffisamment importante pour que les résultats de 2025 ne soient pas rigoureusement identiques aux résultats obtenus précédemment¹⁴¹.

Pour le MPM 2025, le CMPF a conservé l'architecture normative traditionnelle à quatre piliers, mais a affiné l'ensemble des indicateurs et l'échelle de notation afin de mieux distinguer les subtiles variations entre les pays et les tendances au fil du temps (de trois niveaux de risque à six) :

- Risque très faible (résultat obtenu entre 0 % et 16 %) ;
- Risque faible (résultat obtenu entre 17 % et 33 %) ;
- Risque moyen-faible (résultat obtenu entre 34 % et 50 %) ;
- Risque moyen à élevé (résultat obtenu entre 51 % et 66 %) ;
- Risque élevé (résultat obtenu entre 67 % et 83 %) ;
- Risque très élevé (résultat obtenu entre 84 % et 100 %).

L'édition 2025 propose un objectif systématique d'application anticipée de l'EMFA. L'EMFA devant s'appliquer pleinement en août 2025, l'instrument met en évidence le recoupement entre les anciennes variables du MPM et les obligations de l'EMFA. Soixante-trois des 200 variables correspondent directement aux normes de l'EMFA et ont été observées pendant plusieurs années, ce qui permet d'obtenir un aperçu de la situation au moment de l'élaboration et de l'entrée en vigueur de l'EMFA.

3.4.2. Les résultats et l'évaluation du MPM 2025

Les résultats du MPM 2025 révèlent un tableau contrasté¹⁴². Aucun État membre n'occupe une position extrême sur le nouveau barème : aucun n'est classé « très faible » ou « très élevé ». La plupart des pays se situent dans la fourchette de risque moyen.

¹⁴¹ Pour la notice méthodologique complète, y compris la formule de calcul du risque, voir Institut universitaire européen, *Monitoring Media Pluralism in the European Union - Results of the MPM2025*, uniquement en anglais, 2025.

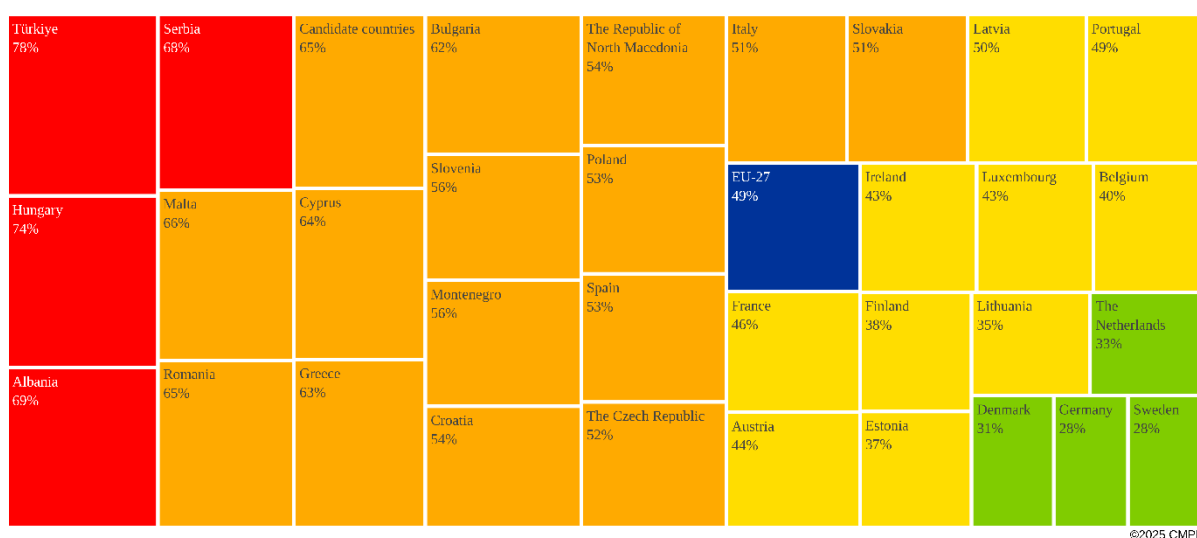
¹⁴² Institut universitaire européen, *Monitoring Media Pluralism in the European Union - Results of the MPM2025*, (uniquement en anglais, *op. cit.*

D'un point de vue géographique, la typologie habituelle perdure, ce qui confirme les tendances passées : les États d'Europe du Nord et d'Europe centrale ont tendance à mieux s'en sortir que ceux d'Europe du Sud et les pays candidats ; de nombreux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est sont également confrontés à des risques plus élevés ; les États baltes affichent quant à eux des résultats relativement satisfaisants.

Le groupe le plus performant est composé de l'Allemagne, de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas, qui combinent de fortes protections constitutionnelles et de solides garanties contre l'ingérence politique, bien que ces pays ne soient pas à l'abri de la concentration du marché et de lacunes en matière d'égalité de genre.

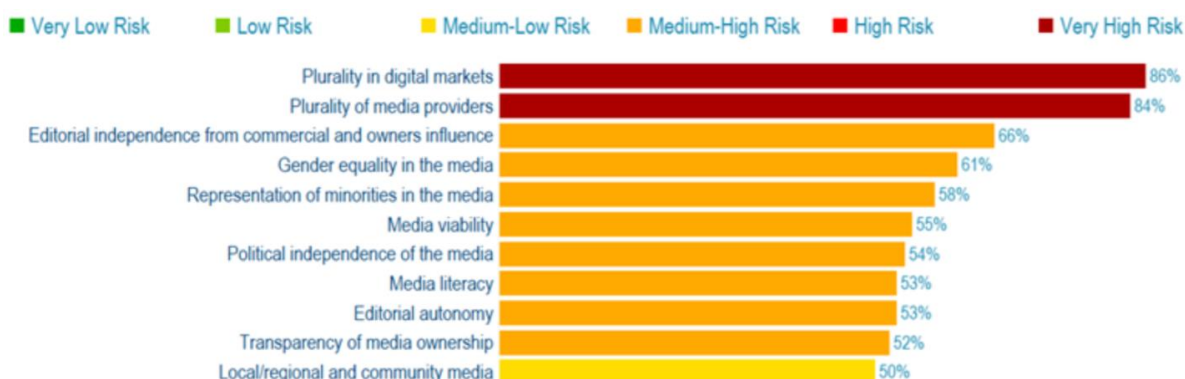
À l'opposé, la Hongrie se rapproche de la catégorie « très élevé » dans sa globalité et fait face à des pressions continues sur le marché et dans les sphères politiques, tout comme la Serbie, l'Albanie et la Türkiye. Malte et la Roumanie occupent la catégorie moyenne supérieure, caractérisée par une tendance à un risque élevé, avec des combinaisons distinctes d'influence politique, de fragilité du marché et de déficit d'inclusion. Chypre, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce illustrent le point de rencontre entre la concentration de la propriété, la dépendance à l'égard du marché numérique et les défis en matière d'inclusion.

Figure 1. MPM 2025 du CMPF - Évaluation globale - Arborescence générale du classement des pays de l'UE et des pays candidats :



Les modèles d'indicateurs révèlent les vulnérabilités les plus élevées et les situations de risque. Dans les 32 pays analysés, 11 indicateurs dépassent 50 % en moyenne et mettent en évidence des tendances communes.

Figure 2. Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (Centre for Media Pluralism and Media Freedom), Les 10 indicateurs les plus problématiques selon le MPM 2025 (UE + pays candidats):



La première tendance porte sur la structure et le pouvoir du marché : la concentration parmi les producteurs de contenu reste élevée et est accentuée par la concentration au sein des intermédiaires numériques, des VLOP, des VLOSE et des agrégateurs d'IA émergents, si bien que les volets de production et de distribution de la chaîne d'information présentent des caractéristiques oligopolistiques. Ce phénomène est également pertinent lorsque l'on examine la modération des contenus et la mise en œuvre et les pratiques du DSA dans les États membres de l'UE. Ces dynamiques ont également des effets prévisibles, notamment une pression commerciale plus forte sur les lignes éditoriales et une plus grande vulnérabilité aux intérêts extra-médiatiques des propriétaires, qui ne sont souvent pas divulgués de manière adéquate.

La pluralité du marché reste le pilier le plus fragile du pluralisme des médias, et la moyenne de l'UE se situe clairement dans la zone à haut risque. La transparence de la propriété est inégale, en particulier en ce qui concerne la propriété effective des informations numériques, et la concentration se poursuit au détriment de la diversité. Les mécanismes de contrôle des fusions qui tiennent compte du pluralisme sont toujours inexistantes dans la plupart des juridictions, lacune que l'article 22 de l'EMFA vise à combler grâce à des critères plus flexibles et adaptés au contexte.

Comme le montre la figure 2, l'intermédiation numérique accentue davantage encore la concentration (indicateur sur la pluralité des marchés numériques) : un petit nombre de plateformes dominantes concentrent le contrôle des flux publicitaires et l'orientation de l'audience, alors que les critères de mesure de l'audience restent fragmentés et que la transparence financière demeure limitée à l'échelle nationale. Les nouveaux litiges relatifs à la rémunération des contenus d'information et, de plus en plus, aux données utilisées pour entraîner l'intelligence artificielle, sont résolus de manière inégale, avec des accords conclus essentiellement sur quelques grands marchés et inexistantes ailleurs.

Le contexte de fragilité économique aggrave ces risques, et cette situation est particulièrement visible dans le secteur de la presse écrite et sur les marchés locaux, où les « déserts d'information » continuent de s'étendre et où la recherche de modèles de recettes alternatives reste encore insuffisante pour stabiliser la production journalistique. L'indépendance éditoriale est constamment mise à l'épreuve par la publicité ciblée, le



parrainage clandestin et les structures de propriété qui associent les activités des médias à des intérêts politiques ou économiques plus vastes. Toutes ces évolutions indiquent un affaiblissement structurel des conditions nécessaires au pluralisme, où l'indépendance institutionnelle, la diversité du marché et le journalisme durable se renforcent mutuellement au lieu de s'éroder l'un l'autre.

Une autre caractéristique concerne l'inclusion sociale : l'égalité de genre reste la plus faible variable non marchande, puisque les femmes sont sous-représentées dans les instances dirigeantes et que les stéréotypes perdurent dans les contenus ; la représentation des minorités est elle aussi inégale. La question de l'inclusion sociale obtient un résultat moyen de 53 % dans les 32 pays analysés. Les obligations en matière de couverture universelle sont largement respectées, mais l'accessibilité des personnes handicapées reste inégale dans les pays analysés, car l'audiodescription et les interfaces adaptatives sont encore peu répandues. Les écarts de représentation persistent : les femmes continuent à être sous-représentées dans les salles de rédaction et dans les sujets d'actualité, et les reportages sur des minorités ou des groupes marginalisés reproduisent bien souvent des stéréotypes plutôt que de les dénoncer.

D'autres résultats spécifiques à certaines régions permettent de mieux cerner la situation. En matière de protection fondamentale, la tendance générale reste modérée, mais plusieurs facteurs de stress s'intensifient. Les poursuites stratégiques contre les reportages d'intérêt général se multiplient, tandis que les lois pénales relatives à la diffamation continuent d'avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Les menaces et le harcèlement, aussi bien hors ligne qu'en ligne, ont tendance à se multiplier même dans les démocraties bien établies. Les campagnes de diffamation, les « *deepfakes* » et l'utilisation permanente de technologies de surveillance intrusives éveillent de nouvelles inquiétudes. La transparence de la gouvernance des contenus en ligne reste limitée et les rapports publiés par les VLDP ne donnent qu'une vision partielle des modalités d'application, alors que le manque persistant de modérateurs qui maîtrisent parfaitement les langues minoritaires ou les autres langues de l'Europe de l'Est entraîne des résultats biaisés. Les rapports des autorités publiques sur les demandes de restriction de contenus sont bien souvent incomplets, alors que les cadres régissant l'accès à l'information affichent des progrès mitigés et que les protections accordées aux lanceurs d'alerte restent largement insuffisantes.

La dimension institutionnelle du pluralisme des médias présente des fragilités similaires. L'indépendance et la capacité des régulateurs nationaux des médias sont extrêmement variables d'un pays à l'autre en Europe. Le manque de ressources, les attributions limitées et les faibles pouvoirs d'exécution nuisent à l'efficacité de la surveillance dans plusieurs pays ; la Serbie, la Hongrie, la Türkiye et la Grèce demeurent des pays à haut risque. Ces disparités institutionnelles s'accompagnent de profonds déséquilibres structurels sur le marché des médias.

Le domaine de l'indépendance politique continue de dévoiler des vulnérabilités profondément enracinées. Cette influence politique se manifeste par des structures de propriété inextricables, des nominations partisans et des circuits de financement sélectifs. Les quotidiens sont les plus exposés, mais les médias audiovisuels subissent des pressions similaires. Les mécanismes d'autorégulation, bien que consolidés en Europe du Nord, restent peu développés ou symboliques partout ailleurs. L'attribution de la publicité d'État



et des subventions publiques est généralement opaque, ce qui renforce les écosystèmes politiquement orientés au lieu de favoriser le pluralisme. La gouvernance et le financement des médias de service public sont particulièrement contestés : les procédures de nomination ne respectent guère les critères de méritocratie et la stabilité budgétaire reste précaire, ce qui rend les médias vulnérables à une ingérence de l'État.

En période électorale, la réglementation des médias audiovisuels garantit généralement une couverture médiatique équilibrée, mais l'univers en ligne reste en grande partie non réglementé. La publicité à caractère politique sur les plateformes numériques, qui se caractérise par un microciblage, un parrainage obscur et une surveillance fragmentée, est désormais l'un des angles morts du pluralisme et de l'intégrité électorale. Au niveau infranational, les systèmes de propriété ou de financement municipaux dénaturent souvent la concurrence sur le marché et l'autonomie éditoriale, en enracinant la dynamique du patronage local.

3.5. Bilan et perspectives : premières conclusions

L'analyse du MPM souligne comment la concentration toujours plus forte chez les producteurs, et en particulier parmi les intermédiaires numériques, est devenue la condition de base qui détermine tous les autres risques, un élément qui doit être pris en considération dans toute évaluation du pluralisme des médias. La prise de contrôle politique se poursuit sous diverses formes modulables : qu'il s'agisse de l'opacité de la propriété des médias, du financement public sélectif, de l'instrumentalisation des médias de service public ou du déficit de réglementation des campagnes en ligne, l'influence sur le journalisme s'adapte plus rapidement que les garde-fous. La question de l'inclusion reste un maillon faible dans l'environnement médiatique européen, car elle est à la fois insuffisamment prise en compte et peu mesurée ; en l'absence de meilleures données et d'investissements durables, les disparités en matière de représentation persisteront et les progressions demeureront inégales.

Dans ce contexte, le pluralisme des médias est un élément essentiel que les sociétés démocratiques se doivent de respecter. Comme le souligne le Conseil de l'Europe dans sa Recommandation CM/Rec(2018)1, les États ne sont pas uniquement encouragés, mais ont l'obligation positive de mettre en place les cadres juridiques et politiques nécessaires au respect du pluralisme des médias. Cette responsabilité exige que des mesures concrètes soient prises pour garantir le pluralisme, une tâche qui devient de plus en plus difficile compte tenu de la nature enchevêtrée et en constante évolution du secteur de l'information d'aujourd'hui.

Les mesures visant à renforcer le pluralisme des médias aujourd'hui ne sauraient reposer uniquement sur la reformulation de réglementations obsolètes ; elles nécessitent la mise au point d'outils politiques évolutifs et orientés vers l'avenir, qui reposent sur des données fiables et diversifiées¹⁴³. Cette tâche est toutefois relativement complexe.

¹⁴³ Recommandation CM/Rec(2022)11 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe – [Principes de gouvernance des médias et de la communication - Recommandation CM/Rec\(2022\)11 et exposé des motifs \(2022\)](#).



L'environnement en ligne, qui se caractérise par une évolution rapide, une opacité algorithmique et un discours fragmenté, est de toute évidence difficile à analyser à l'aide de méthodologies conventionnelles. Ainsi, toute approche réglementaire sérieuse se doit d'adopter un cadre véritablement global, qui tienne compte des dynamiques complexes et souvent imprévisibles qui modèlent les écosystèmes des médias numériques¹⁴⁴. Les résultats de l'expérience du MPM pourraient s'avérer utiles pour mettre en évidence les besoins et les tendances en matière de recherche et de stratégie. Par exemple, une analyse efficace du comportement des contrôleurs d'accès numériques dans la modération des contenus ou de leur position sur le marché des médias suppose des mesures d'audience comparables et transparentes, ainsi qu'une transparence au niveau national des VLOP et des cadres applicables pour une rémunération équitable, y compris en ce qui concerne les données d'entraînement de l'IA et la participation d'autres acteurs que les principaux opérateurs déjà présents sur le marché. Il convient par ailleurs de renforcer l'indépendance éditoriale dans les marchés vulnérables par la communication des conflits d'intérêts, une labellisation en toute transparence des contenus commerciaux, la conditionnalité des aides publiques et des mesures ciblées en faveur des écosystèmes d'information locaux. En outre, la lacune réglementaire (désormais partielle) en matière de publicité à caractère politique en ligne devrait être comblée par un renforcement de la transparence et un contrôle coordonné pendant les élections. Enfin, l'inclusion exige des normes d'accessibilité plus élevées, un contrôle national continu de la diversité des dirigeants et des contenus, une aide en faveur des médias communautaires et des programmes d'éducation aux médias de plus grande envergure.

¹⁴⁴ Voir [CM/Rec \(2022\)11](#) - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, *op. cit.*



4. Le droit des utilisateurs de bénéficier d'une pluralité d'opinions et de sources d'information fiables à l'ère du numérique

Mervin HUANG, Tarlach MCGONAGLE – Institut de droit de l'information (IViR), Faculté de droit d'Amsterdam, Université d'Amsterdam

4.1. Introduction

La liberté d'expression et la tenue d'élections libres sont d'une importance capitale pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques qui se caractérisent par le respect des droits de l'homme et de l'état de droit¹⁴⁵. Le présent chapitre porte principalement sur la mise à disposition et l'accessibilité d'une diversité d'opinions et de sources d'information fiables, qui sont toutes deux indispensables à la liberté d'expression et à la tenue d'élections libres. En ce sens, le pluralisme des opinions et la fiabilité des sources d'information sont le fondement même des sociétés démocratiques.

Ce chapitre débute par une rapide présentation des enjeux juridiques et politiques qui soulignent l'importance croissante de garantir un accès direct et rapide à des informations précises et fiables sur des questions d'intérêt général, et notamment à ce que l'on appelle le « journalisme de qualité », ainsi qu'un véritable pluralisme des médias, qui contribue à une réelle diversité d'opinions dans le débat public. La « submersion » du débat public par la désinformation et les informations générées par l'intelligence artificielle – bien souvent inexactes – soulève des questions fondamentales sur la dimension épistémique et pluraliste du débat public. Nous défendons l'idée que le pluralisme des médias, la diversité des opinions et des points de vue, ainsi que la crédibilité et la vérifiabilité des informations sur des questions d'intérêt général pour la société sont des valeurs démocratiques *intrinsèques*, mais aussi des valeurs démocratiques *essentiels* pour lutter contre les effets de la désinformation, des déserts informationnels, des bulles de filtrage et de la manipulation algorithmique.

La deuxième partie du chapitre examinera le cadre réglementaire et politique européen applicable à ces questions. Cette vue d'ensemble comportera différents aspects réglementaires et politiques : les instruments relatifs aux droits fondamentaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte de l'Union européenne, ainsi que la jurisprudence qui en découle ; les instruments spécifiques aux médias, comme la

¹⁴⁵ *Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, par. 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.



Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA)¹⁴⁶ et le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)¹⁴⁷; les instruments pertinents pour les médias, comme le Règlement sur les services numériques (DSA)¹⁴⁸; et les mécanismes d'autorégulation et de corégulation. Cette présentation générale sera suivie d'une analyse plus approfondie d'un certain nombre de dispositions réglementaires et d'enjeux politiques spécifiques, tels que les normes ou les éléments d'orientation du Conseil de l'Europe en matière de pluralisme des médias et de hiérarchisation des contenus.

La troisième partie du chapitre examinera diverses stratégies européennes et nationales en matière de hiérarchisation des contenus, et notamment les obligations de visibilité, de facilité de recherche et d'obligation de diffusion et/ou d'offre.

La dernière partie sera quant à elle tournée vers l'avenir et précisera comment les principaux enjeux réglementaires et politiques sont susceptibles d'évoluer dans les prochains temps, en identifiant les opportunités et les difficultés qui pourraient se présenter.

4.2. L'importance démocratique de la diversité des points de vue et de la fiabilité des sources d'information

La liberté et le pluralisme des médias jouent tous deux un rôle déterminant dans la promotion de la diversité des points de vue et des opinions qui doivent alimenter le débat public dans les sociétés démocratiques. Il convient également que des informations précises et fiables sur des questions d'intérêt général alimentent le débat public et contribuent ainsi à la formation de l'opinion et à la prise de décision. Les médias et les journalistes ont depuis toujours été les vecteurs de ces informations en leur qualité de défenseurs de l'intérêt général dans une société démocratique. Ces rôles sont désormais de plus en plus souvent assumés par d'autres acteurs qui évoluent dans un environnement en ligne qui se caractérise par l'évolution rapide des plateformes et de l'intelligence artificielle et générative. Dans cette plus vaste perspective démocratique, il convient à présent de se concentrer davantage sur la question du pluralisme des points de vue et de la fiabilité des sources d'information.

¹⁴⁶ [Directive \(UE\) 2018/1808](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels) compte tenu de l'évolution des réalités du marché, *JOUE* L 303/69, 28 novembre 2018.

¹⁴⁷ [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 (Règlement européen sur la liberté des médias), *JOUE* L 2024/1083, 17 avril 2024.

¹⁴⁸ [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques), *PE/30/2022/REV/1*, *JOUE* L 277/1, 27 octobre 2022.

4.2.1. Le pluralisme des points de vue

La Cour européenne des droits de l'homme estime que le pluralisme a été « chèrement conquis au cours des siècles » et qu'il « représente l'une des assises d'une société démocratique »¹⁴⁹. Elle considère en outre le pluralisme comme l'une des caractéristiques essentielles d'une société démocratique, au même titre que la tolérance et l'esprit d'ouverture¹⁵⁰. Puisque le pluralisme est une caractéristique fondamentale des sociétés démocratiques, il semble parfaitement légitime que le débat public, qui est le fondement même de la démocratie, soit également caractérisé par le pluralisme, ou plus précisément par une pluralité de points de vue.

La liberté d'expression et la liberté des médias favorisent en effet l'émergence d'une pluralité de points de vue dans le débat public. Comme l'a fait remarquer Eric Barendt, la liberté d'expression « reflète et renforce le pluralisme »¹⁵¹ et ses « valeurs de diversité et de variété »¹⁵². Dans cette perspective normative, Barendt estime que les médias devraient avoir « pour objectif de garantir l'accès des citoyens à une grande diversité d'opinions et de sources d'information »¹⁵³.

Cette conceptualisation fait des médias des acteurs particulièrement influents dans le débat public. Ils contribuent à garantir – ou à limiter – la diffusion à grande échelle et la mise à disposition d'une pluralité de points de vue. Ce rôle fondamental peut également être rempli, à des degrés divers, par d'autres acteurs qui participent au débat public. Les plateformes en ligne, et notamment celles qui comptent un très grand nombre d'utilisateurs, jouent un autre rôle stratégique, puisqu'elles contrôlent des réseaux et des espaces de discussion très fréquentés et se posent ainsi en véritables gardiens ou contrôleurs de la libre circulation de l'information sur internet. Cette capacité ou ce pouvoir dont disposent les médias et les plateformes pour influencer l'accès à un éventail pluraliste de points de vue est précisément au centre de l'attention des régulateurs et des décideurs politiques, et non pas la diversité des points de vue qui sont effectivement proposés¹⁵⁴.

Cette situation illustre parfaitement la raison pour laquelle les incessantes préoccupations au sujet du pluralisme des points de vue sont généralement abordées sous l'angle du pluralisme des médias. Bien que l'expression « pluralisme des médias » soit fréquemment utilisée, il n'existe aucune définition juridiquement contraignante de cette notion au niveau européen, ni aucune définition communément admise dans les différents États européens. Plusieurs facettes de cette notion ont longtemps été différenciées, comme par exemple la propriété/source, le média et le contenu¹⁵⁵. Le pluralisme en matière de

¹⁴⁹ *Serif c. Grèce*, requête n° 38178/97, par. 49, CEDH, 1999-IX.

¹⁵⁰ *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, par. 49, série A n° 24.

¹⁵¹ Eric Barendt, *Freedom of Speech* (2^e édition) (Oxford, Oxford University Press, 2005), p. 34.

¹⁵² *Ibid.*, p. 35.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 430.

¹⁵⁴ Ce point sera abordé plus en détail ci-dessous.

¹⁵⁵ Thomas Gibbons, « *Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry* », in Chris Marsden & Stefaan Verhulst, Eds., *Convergence in European Digital TV Regulation*, London, Blackstone Press Ltd., 1999, pp. 155-173, et 157. Cette distinction est reprise dans la Déclaration commune sur la diversité dans la radiodiffusion, adoptée par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial de la CADHP sur la liberté d'expression et l'accès à l'information, 12 décembre 2007.



propriété et de médias est un moyen efficace pour atteindre l'objectif ultime d'un contenu pluraliste. La distribution constitue un aspect supplémentaire, dont l'importance ne cesse de croître : elle détermine la manière dont les contenus pluralistes sont diffusés et, ensuite, accessibles aux différents utilisateurs.

L'écosystème des multimédias, dans lequel les contenus foisonnent, a considérablement apaisé les craintes relatives à la disponibilité de contenus pluralistes. Les inquiétudes suscitées par la question du pluralisme se sont désormais concentrées sur les questions de visibilité et d'accessibilité : les contenus pluralistes disponibles sont-ils facilement repérables et accessibles à toutes les catégories de la société ? Cette évolution a conduit à accorder une plus grande attention à la manière dont les contenus médiatiques sont diffusés et amplifiés, ainsi qu'à l'impact des nouveaux modes de diffusion et d'amplification (ou de désamplification) sur les moyens dont disposent les utilisateurs, individuellement et collectivement, pour accéder, sélectionner et réceptionner des contenus médiatiques. Ce phénomène s'accompagne également d'un transfert de l'attention des médias vers d'autres acteurs, notamment les plateformes, qui déterminent en grande partie les modalités et la dynamique de la distribution des contenus en ligne, parmi lesquels les contenus des médias.

La circulation d'une pluralité de points de vue dans le débat public a donc une valeur démocratique indéniable, puisqu'elle est représentative des différents groupes qui composent une société démocratique pluraliste. Du point de vue pratique, cette pluralité favorise un débat inclusif sur les questions qui présentent un intérêt pour la société et renforce les possibilités de connectivité et d'interaction sur le plan des opinions et des idées. Dans un contexte où les points de vue diffusés en ligne sont de plus en plus fortement influencés par la technologie, les mesures visant à garantir la pluralité des points de vue prennent une importance toute particulière. À mesure que l'IA générative produit toujours plus de « points de vue » et que les algorithmes amplifient certains types de points de vue, il est essentiel pour le débat démocratique que des points de vue véritablement authentiques puissent continuer à circuler librement et massivement.

4.2.2. La fiabilité des sources d'information

La question de l'authenticité des contenus, qui a été examinée à la fin de la précédente partie, vaut également pour les sources d'information. La participation au débat public est une activité essentielle dans une société démocratique qui repose inévitablement sur une adhésion commune à certaines valeurs épistémiques telles que la bonne foi, la véracité, l'exactitude et le caractère factuel des informations et des idées. La tromperie, la déformation et la désinformation sont contraires à ces principes. Ce modèle de discussions équilibrées dans une société démocratique exige au préalable que les informations et les sources d'informations qui alimentent le débat public soient parfaitement fiables.

Onora O'Neill a recensé et défini trois « conditions préalables à la communication » : l'accessibilité, l'intelligibilité et la capacité d'évaluation¹⁵⁶. Toutes les parties à une activité

¹⁵⁶ Onora O'Neill, *A Philosopher Looks at Digital Communication* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022), pp. 3 et suivantes.



de communication doivent pouvoir accéder aux messages des autres parties par des moyens physiques et techniques. Le contenu de la communication doit en outre être intelligible : toute personne doit pouvoir comprendre un message au moyen d'un langage, d'un code ou d'un référentiel commun. Le contenu de la communication doit également pouvoir être évalué : chacun doit en effet pouvoir vérifier ou remettre en question le contenu, l'origine ou la motivation d'un message. Comme le débat public consiste principalement à communiquer des informations et des idées dans un environnement public commun, les « conditions préalables à la communication » d'O'Neill peuvent également être considérées comme des « conditions préalables » à tout débat public.

O'Neill observe que malgré des niveaux inégaux de connectivité et de communications numériques, il peut se révéler plus difficile d'évaluer et de déterminer si un contenu est « authentique ou mensonger, honnête ou trompeur, fiable ou douteux »¹⁵⁷. Ces observations mettent en évidence les diverses facettes de la fiabilité, qui se complètent mutuellement, et suggèrent que les sources doivent tout d'abord être fiables pour que les informations qu'elles véhiculent le soient également. Ainsi, il convient de pouvoir évaluer non seulement les informations, mais également leurs sources, ce qui suppose une transparence et une responsabilité éthique et épistémique.

Compte tenu de ces observations, il semble indéniable que la fiabilité des sources d'information revêt une importance capitale pour les principes de délibération sur lesquels repose une société démocratique. Comme il devient de plus en plus difficile d'évaluer la fiabilité des sources d'information dans un environnement en ligne, où la désinformation et les contenus générés par l'IA sont de plus en plus répandus, la disponibilité et la visibilité de sources d'information fiables peuvent contribuer à endiguer la progression de cette marée noire épistémique. Cette situation témoigne de l'importance cruciale de disposer de sources d'information fiables dans une perspective démocratique.

4.3. Les cadres législatifs et politiques européens

Les liens indissociables entre la liberté d'expression, la liberté des médias et le pluralisme se reflètent également très distinctement dans les cadres réglementaires et politiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, qui constituent dans leur ensemble un espace réglementaire et politique européen commun.

La liberté et le pluralisme des médias sont généralement considérés comme des corollaires du droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien que cet article ne fasse pas explicitement référence à la liberté et au pluralisme des médias, la Cour européenne a constamment souligné leur importance dans sa jurisprudence relative à la liberté d'expression. La liberté et le pluralisme des médias sont en revanche explicitement énoncés à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte de l'UE).

Cette partie examinera la manière dont le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont, tour à tour, élaboré des principes sur la liberté et le pluralisme des médias et comment

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. XII.

ils les ont utilisés en tant que vecteurs pour parvenir à l'objectif de garantir ou de faciliter la pluralité des points de vue et la fiabilité des sources d'information.

4.3.1. Le Conseil de l'Europe

La jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme impose aux États membres l'obligation positive de créer un environnement sûr et favorable à la participation de toute personne au débat public en toute sécurité et sans crainte¹⁵⁸. Cette obligation positive ou principe est largement repris comme référentiel pour déterminer la position de la Cour européenne en matière de liberté d'expression et de débat public, ainsi que pour la définition de normes par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur ces questions. Ce principe servira également de trame à la présente analyse, puisqu'il permet d'examiner les différentes facettes du débat public, qui doivent toutes bénéficier d'une protection. Il s'agit notamment des valeurs épistémiques sur lesquelles repose le débat public, des participants au débat public, des structures et des modalités du débat public, du contenu et de la qualité du débat public, ainsi que de la santé écosystémique du débat public.

4.3.1.1. Le pluralisme des points de vue

La Cour européenne des droits de l'homme a régulièrement affirmé que les États sont les ultimes garants du pluralisme, en particulier dans le secteur des médias audiovisuels¹⁵⁹. Cette attention particulière accordée au secteur des médias audiovisuels illustre parfaitement la position adoptée depuis de nombreuses années par la Cour européenne, à savoir que les médias audiovisuels sont bien plus puissants que la presse écrite, du fait de leur portée et de leur impact¹⁶⁰, même si cette distinction sommaire semble de plus en plus dépassée dans un environnement dominé par internet¹⁶¹. Cette situation entraîne une obligation positive pour les États ; ils doivent en effet mettre en place des cadres législatifs pour garantir un véritable pluralisme dans le secteur des médias audiovisuels¹⁶². Les médias de service public peuvent jouer un rôle majeur à cet égard et, lorsque les États optent pour des systèmes de médias de service public, ce qui n'est pas une obligation, ils sont tenus de veiller à ce que la mission de ces médias soit de proposer au public des contenus pluralistes¹⁶³. Comme nous l'avons déjà indiqué, les États ont également l'obligation positive de promouvoir un environnement sûr et favorable à la participation de toute personne au débat public, en toute sécurité et sans crainte¹⁶⁴. Par conséquent, les médias traditionnels, mais aussi les « petits groupes de campagne informels » et les « personnes

¹⁵⁸ *Dink c. Turquie*, requêtes nos 2668/07 et 4 autres, 14 septembre 2010.

¹⁵⁹ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, série A n° 276.

¹⁶⁰ *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, série A n° 298.

¹⁶¹ *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], requête n° 48876/08, CEDH, 2013.

¹⁶² *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, série A n° 276.

¹⁶³ *Manole et autres c. Moldova*, requête n° 13936/02, CEDH, 2009 ; *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], requête n° 28470/12, 5 avril 2022.

¹⁶⁴ *Dink c. Turquie*, requêtes nos 2668/07 et 4 autres, par. 137, 14 septembre 2010.



en marge du courant dominant » devraient pouvoir contribuer au débat public¹⁶⁵. Cette participation ne doit toutefois pas se limiter à l'expression active de leurs opinions, mais également inclure le droit de recevoir des informations et des idées, ainsi qu'un large éventail de contenus¹⁶⁶.

Ces observations tirées de la jurisprudence de la Cour européenne révèlent une vaste convergence entre les principes du pluralisme des médias et ceux d'un débat public pluraliste dans lequel le droit d'exprimer et de recevoir une pluralité de points de vue est garanti.

La Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres met l'accent sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété¹⁶⁷. Elle vise en effet à renforcer les aspects structurels du débat public. La recommandation expose les différentes manières dont les États peuvent s'acquitter de leur obligation positive de garantir le pluralisme dans le secteur des médias audiovisuels, par exemple en veillant à ce que les différents types de médias contribuent au pluralisme général des médias, en attribuant un rôle plus spécifique aux médias audiovisuels publics et aux médias communautaires. La recommandation explore également les diverses pistes susceptibles d'améliorer la production et la diffusion de contenus diversifiés dans les médias et sur les plateformes en ligne, ainsi que les moyens de soutenir les initiatives qui visent à renforcer le pluralisme des médias. Elle formule en outre des recommandations détaillées et concrètes sur les modalités de réglementation de la propriété, du contrôle et de la concentration des médias, ainsi que sur les moyens d'améliorer la transparence en matière de propriété, d'organisation et de financement des médias. Elle préconise plusieurs solutions dans lesquelles l'éducation aux médias et la culture médiatique peuvent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la transparence. Cette recommandation est pertinente pour la mise en place de structures qui permettront aux opinions pluralistes de s'exprimer librement.

4.3.1.2. La fiabilité des sources d'information

L'un des principes les plus solides établis par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté des médias et de débat public consiste à affirmer que tout citoyen est en droit d'être informé sur les questions d'intérêt général et que les médias ont pour mission de l'informer¹⁶⁸. Dans sa formulation initiale de ce principe dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) en 1979, la Cour européenne avait utilisé l'expression « correctement informé », ce qui pouvait laisser entendre qu'elle attendait des médias qu'ils fournissent des informations exactes et fiables. Même si la Cour n'a pas repris l'adverbe « correctement » dans sa jurisprudence ultérieure, les attentes suscitées par cette formulation demeurent.

¹⁶⁵ *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, CEDH, 2005-II.

¹⁶⁶ *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*, requête n° 23883/06, par. 44 et suivants, 16 décembre 2008.

¹⁶⁷ *Recommandation CM/Rec(2018)1* du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, 7 mars 2018.

¹⁶⁸ *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30 ; *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, série A n° 216.



Bien que la Cour européenne soit réticente à se prononcer sur la qualité de l'information, elle a toujours estimé que la liberté dont jouissent les journalistes, les médias et les autres acteurs dans l'exercice de leur rôle d'information du public implique que tous les acteurs concernés respectent leurs devoirs et responsabilités. Toute personne qui exerce son droit à la liberté d'expression doit le faire conformément aux devoirs et responsabilités visés à l'article 10(2) de la Convention. Dans le cas des journalistes et autres acteurs similaires, ces devoirs et responsabilités comprennent : le respect de la législation (pénale)¹⁶⁹ ; le respect de l'éthique professionnelle¹⁷⁰ ; la recherche d'informations exactes et fiables¹⁷¹ ; la prise en compte des différents points de vue sur un sujet¹⁷². Ces obligations et devoirs spécifiques illustrent l'engagement envers les valeurs essentielles de la mission d'information du public et garantissent de surcroît la fourniture d'informations exactes et fiables. La liberté éditoriale contribue à préserver l'indépendance des sources d'information, aussi bien médiatiques que journalistiques¹⁷³.

La Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres est destinée à promouvoir un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique¹⁷⁴. Elle met l'accent sur les aspects qualitatifs du débat public, et plus particulièrement sur son financement, son éthique et sa qualité, ainsi que sur l'éducation et la formation. L'engagement de la recommandation en faveur d'un journalisme de qualité peut également être interprété comme un véritable soutien aux valeurs épistémiques et démocratiques sur lesquelles repose le débat public. Bien qu'elle ne donne pas de définition du « journalisme de qualité », elle en mentionne certaines des caractéristiques essentielles : « [...] tout entier voué à la poursuite de la vérité, de l'équité et de la rigueur ainsi qu'à ses impératifs d'indépendance, de transparence et d'humanité, doté d'un sens aigu de l'intérêt général en promouvant la responsabilisation dans tous les secteurs de la société, [le journalisme de qualité] demeure plus nécessaire que jamais à la santé des démocraties ». L'un des principaux thèmes de la recommandation, « Éthique et qualité : rétablir et maintenir la confiance », se décline en plusieurs catégories plus précises axées sur la « production » et la « diffusion » de contenus de qualité.

4.3.2. L'Union européenne

Dans l'Union européenne, les priorités réglementaires sont principalement définies par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, qui fait explicitement référence à la liberté et au pluralisme des médias. Toutefois, comme nous le constaterons, la question du pluralisme des médias fait l'objet d'une attention plus générale que celle de la fiabilité des sources d'information, même si cette dernière est parfois associée à des notions plus vastes de liberté et de pluralisme des médias. Le considérant 8 est un élément fondamental des

¹⁶⁹ *Fressoz et Roire c. France* [GC], requête n° 29183/95, CEDH, 1999-I.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], requête n° 21980/93, CEDH, 1999-III.

¹⁷² *Flux c. Moldova (n° 6)*, requête n° 22824/04, 29 juillet 2008.

¹⁷³ *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, série A n° 298.

¹⁷⁴ *Recommandation CM/Rec(2022)4* du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022.

efforts déployés par l'EMFA pour permettre aux fournisseurs de services de médias de protéger la pluralité des points de vue et la fiabilité des sources d'information. Il précise que les destinataires de services de médias « devraient pouvoir disposer [...] de contenus médiatiques pluralistes produits dans le respect de la liberté éditoriale », ce qui est essentiel pour « encourager le débat public et la participation citoyenne, étant donné qu'un large éventail de sources d'information fiables et un journalisme de qualité permettent aux citoyens de faire des choix éclairés, y compris en ce qui concerne l'état de leurs démocraties ». Les États membres devraient donc « respecter le droit à une pluralité de contenus médiatiques et contribuer à un environnement médiatique favorable en veillant à ce que les conditions-cadres pertinentes soient en place ».

Ce passage fait clairement écho à l'obligation positive qui incombe aux États membres au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme de créer un environnement favorable à la participation au débat public, tout en soulignant le rôle fondamental des médias dans la garantie d'une offre pluraliste de contenus qui comprend des sources d'information fiables et un journalisme de qualité. Cette réflexion vient compléter l'obligation concrète qui incombe aux États, telle qu'énoncée à l'article 3 de l'EMFA, à savoir qu'ils « respectent le droit des destinataires de services de médias d'avoir accès à une pluralité de contenus médiatiques indépendants sur le plan éditorial et veillent à ce que les conditions-cadres soient en place, conformément au présent règlement, afin de préserver ce droit, dans l'intérêt d'un discours libre et démocratique ». Les mentions relatives à la mise en place de conditions-cadres et au lien avec le discours libre et démocratique sont conformes à l'obligation positive qui incombe aux États de garantir un environnement favorable à la participation au débat public. L'article 4(2) renforce ce droit des destinataires en définissant les droits des fournisseurs de services de médias à bénéficier d'une liberté et d'une indépendance éditoriales effectives, ainsi qu'à ne subir aucune forme d'ingérence dans leurs politiques et décisions éditoriales. Ces aspects sont complétés par la recommandation de la Commission européenne relative aux garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias¹⁷⁵.

L'EMFA comporte deux autres innovations réglementaires qui s'avèrent également pertinentes en matière de pluralité des points de vue et de fiabilité des sources d'information. L'article 18 accorde une protection privilégiée aux fournisseurs de services de médias qui se déclarent comme tels et qui répondent à un certain nombre de critères cumulatifs, notamment en matière de ligne éditoriale, en leur permettant de bénéficier d'une communication exclusive de la part des VLOP lorsque ces derniers envisagent ou prennent des décisions susceptibles d'affecter les services ou la visibilité des contenus. L'évaluation des concentrations sur le marché des médias proposée à l'article 22 concerne en particulier tout « effet important » que ces concentrations pourraient avoir sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Comme cela a déjà été évoqué, le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale peuvent tous deux influencer la manière dont les utilisateurs ont effectivement accès à une pluralité de points de vue et à des informations (ou sources d'informations) fiables.

¹⁷⁵ [Recommandation \(EU\) 2022/1634](#) de la Commission du 16 septembre 2022 concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, JOUE L245/56, 22 septembre 2022.

Le Règlement sur les services numériques (DSA) exige quant à lui que tous les fournisseurs de services intermédiaires tiennent dûment compte de la liberté d'expression, de la liberté des médias et du pluralisme des médias dans l'application de leurs conditions générales (article 14). Les risques systémiques envisagés à l'article 34 englobent les risques qui menacent ces mêmes droits et valeurs, mais également les risques négatifs réels ou prévisibles concernant, *entre autres*, le discours civique et les processus électoraux, lesquels renvoient, par exemple, à la désinformation à un niveau systémique, qui est l'antithèse d'une information fiable et exacte.

4.4. Les approches européennes et nationales en matière de promotion et de hiérarchisation des contenus pluralistes et de qualité

Les précédentes parties ont permis de constater que le pluralisme des médias et la qualité des contenus ont non seulement une valeur démocratique fondamentale, mais constituent également un outil pour lutter contre les effets de plusieurs menaces qui pèsent sur la nature épistémique et pluraliste du débat public. Comme cela a été évoqué, l'importance de l'accès à des contenus de qualité, ainsi que leur repérabilité, est largement prise en compte dans divers instruments et mécanismes réglementaires et politiques au niveau européen. Afin de compléter les parties précédentes consacrées aux instruments européens, nous examinerons ici une sélection de diverses stratégies nationales destinées à garantir la visibilité des contenus d'intérêt général.

Il convient de noter que plusieurs termes sont couramment utilisés pour désigner la promotion et la hiérarchisation de certains types de contenus, tels que la visibilité, l'exposition, l'accessibilité, la facilité de recherche et la repérabilité. La réglementation relative à ces notions peut être mise en œuvre de différentes manières, notamment sous la forme d'obligations de diffusion, de quotas ou de normes contraignantes en matière de conception d'un service. Ces dispositions ne sont pas nouvelles, mais compte tenu de l'évolution rapide des modes de consommation des médias et de la quantité colossale de contenus diffusés, ces différents cadres réglementaires permettent de garantir le droit des utilisateurs à accéder à une pluralité de points de vue et à des sources d'information fiables.

Comme les récentes publications de l'Observatoire¹⁷⁶, ainsi que d'autres rapports et études universitaires¹⁷⁷, offrent une analyse approfondie de ces questions, nous nous concentrerons plus spécifiquement sur la mise en œuvre de l'article 7 *bis* de la Directive

¹⁷⁶ M. Cappello (sous la direction de), *Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022 ; M. Cappello (sous la direction de), *Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2023 ; *Prominence of audiovisual content and services of general interest*, synthèse de l'atelier de l'Observatoire organisé le 5 décembre 2023 à Strasbourg, uniquement en anglais, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2023.

¹⁷⁷ E. Mazzoli et D. Tambini, *Hiérarchisation des contenus : des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne*, Étude du Conseil de l'Europe DGI (2020)19, novembre 2020 ; M. Ledger, *Towards Coherent Rules on The Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices*, document de travail uniquement en anglais, CERRE Centre on Regulation in Europe, décembre 2023.



SMA. À ce jour, seule une minorité d'États membres de l'UE ont adopté des dispositions en matière de visibilité des services d'intérêt général lors de la transposition de la Directive SMA de 2018. Cette partie présente les récentes évolutions au niveau national sur la mise en œuvre des mécanismes de mise en avant des contenus d'intérêt général. Une attention particulière est portée aux récentes évolutions observées en France et en Italie.

4.4.1. Les régimes de visibilité utilisés par les plateformes et les intermédiaires

L'interaction entre le pluralisme des médias et les contenus d'intérêt général transparaît dans la révision de 2018 de la directive SMA, qui a instauré, à l'article 7 bis, la possibilité pour les États membres de « prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général ». Le considérant 25 précise pourquoi cette mise en avant des contenus d'intérêt général peut se justifier au regard de l'objectif de promotion du pluralisme des médias, de la liberté d'expression et de la diversité culturelle. Contrairement à l'article 13, qui impose la mise en avant des œuvres européennes dans les catalogues des services de VOD, l'article 7 bis n'est pas contraignant et les États membres ne l'ont pas tous (encore) transposé.

La faible transposition de cet article s'explique en partie par la formulation assez sommaire de l'article 7 bis de la Directive SMA. Les décideurs politiques et les législateurs sont en effet confrontés à des questions relatives à la définition des services d'intérêt général, aux plateformes sur lesquelles ces services doivent être mis en avant et aux moyens nécessaires pour garantir cette visibilité. Un échange de bonnes pratiques entre les autorités réglementaires nationales (ARN) révèle que le caractère non contraignant de la disposition et la volonté des législateurs nationaux d'opter pour une transposition minimale ont pour conséquence une transposition très inégale de l'article 7 bis dans les différents États membres¹⁷⁸. Les récentes évolutions en France et en Italie en sont un parfait exemple.

4.4.1.1. La France

Dans la législation française, l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020¹⁷⁹ a mis en place un mécanisme visant à garantir une visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général, conformément aux dispositions de l'article 7 bis de la directive SMA. À cette fin, l'article 20-7 de la loi du 30 septembre 1986 (loi relative à la

¹⁷⁸ ERGA, sous-groupe 1 – Mise en œuvre et application cohérentes du nouveau dispositif de la Directive Services de médias audiovisuels, Groupe de travail 1 – Échange de bonnes pratiques : analyse de la mise en œuvre des mesures nationales. Résultat escompté : document de synthèse sur l'échange de bonnes pratiques relatives aux articles 7 bis et 7 ter de la Directive Services de médias audiovisuels, 202, p. 18.

¹⁷⁹ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.



radiodiffusion)¹⁸⁰ prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, les opérateurs qui déterminent les modalités de présentation des services sur les interfaces utilisateur doivent assurer une visibilité appropriée de tout ou partie des services d'intérêt général dans les conditions fixées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). En outre, la loi définit les services d'intérêt général comme les services fournis par les radiodiffuseurs publics français, notamment France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, La Chaîne Parlementaire, Arte et TV5. L'ARCOM est habilitée à adopter une décision visant à inclure d'autres services audiovisuels s'ils contribuent au pluralisme des médias et à la diversité culturelle.

Le 26 septembre 2024, l'ARCOM a adopté deux résolutions : l'une relative à la liste des services qualifiés d'intérêt général et l'autre sur les conditions d'une visibilité appropriée de ces services¹⁸¹. Premièrement, outre les chaînes publiques, les services de télévision nationaux en clair disponibles sur la télévision numérique terrestre (TNT), ainsi que les services de médias audiovisuels à la demande, mis gratuitement à la disposition de l'utilisateur et étroitement associés à ces services télévisuels, sont désormais reconnus comme des services d'intérêt général.

La deuxième résolution précise quant à elle les conditions dans lesquelles les services d'intérêt général doivent bénéficier d'une visibilité adéquate sur les pages d'accueil des interfaces, d'une part, et dans les recommandations aux utilisateurs et les résultats de recherche initiés par les utilisateurs, d'autre part. Elle définit par ailleurs les procédures de notification applicables aux opérateurs concernés par ce régime de visibilité. Il convient de préciser que la résolution établit que les opérations nécessaires pour qu'un utilisateur puisse accéder à un service d'intérêt général ne doivent pas être plus nombreuses ni de nature plus contraignante que celles nécessaires à l'accès à tout autre service de communication audiovisuelle depuis cette même interface, à moins qu'elles n'aient été personnalisées à la seule initiative de l'utilisateur, « prévue notamment par les dispositifs mis en place en application de l'article 27 du Règlement européen sur les services numériques »¹⁸².

4.4.1.2. L'Italie

En Italie, l'article 7 *bis* de la Directive SMA est mis en œuvre par l'article 29(1) du décret-loi n° 208/2021 (Code des services de médias audiovisuels), qui précise que les services de médias d'intérêt général « fournis par tout moyen de réception ou d'accès et par toute plateforme » doivent bénéficier d'une « visibilité adéquate » afin de « garantir au public le plus large possible le pluralisme, la liberté d'expression, la diversité culturelle et la qualité

¹⁸⁰ [Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#) relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

¹⁸¹ [Délibération du 25 septembre 2024 relative à la liste des services qualifiés d'intérêt général, en application des dispositions de l'article 20-7 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; Délibération relative aux conditions de visibilité appropriée des services d'intérêt général et aux modalités de recueil des informations mentionnées à l'article 20-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.](#)

¹⁸² L'article 1^{er} de la délibération relative aux conditions d'une visibilité appropriée des services d'intérêt général et aux modalités de recueil des informations mentionnées à l'article 20-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, citée dans la précédente note de bas de page.



de l'information »¹⁸³. Cet article définit le cadre général, et il incombe à l'autorité de régulation nationale italienne (AGCOM) d'en fixer les modalités.

En vertu de l'article 29, l'AGCOM a adopté, le 9 octobre 2024, de nouvelles lignes directrices sur la visibilité des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général. Ces lignes directrices définissent la notion de service d'intérêt général comme suit : les services publics de radiodiffusion, les services nationaux généralistes, semi-généralistes et thématiques des fournisseurs commerciaux qui proposent des informations, ainsi que ceux qui programment des émissions destinées aux enfants et aux jeunes et des émissions culturelles, et les services de médias commerciaux locaux qui proposent des informations.

Il est en outre précisé que les services d'intérêt général doivent bénéficier d'une visibilité adéquate sur l'ensemble des appareils et interfaces utilisateur qui donnent accès à ces services, y compris les téléviseurs connectés à internet, les boîtiers décodeurs de télévision terrestre et par satellite, les appareils qui se connectent à un téléviseur ou à un écran et offrent un accès à des services de médias audiovisuels et radiophoniques tels que les *dongles*, les consoles et autres dispositifs similaires, les appareils qui permettent d'écouter des services radio en DAB+, les autoradios et les systèmes d'infodivertissement embarqués, les interfaces utilisateur qui donnent accès à des services d'intérêt général sur les appareils mentionnés ci-dessus et d'autres appareils, tels que les smartphones, les tablettes, les ordinateurs personnels et autres équipements similaires.

En définitive, l'AGCOM a indiqué de manière très précise dans ses lignes directrices la manière dont la visibilité doit être assurée. Concrètement, les plateformes concernées sont tenues de garantir la visibilité des contenus en leur accordant un espace approprié, sous la forme d'un bandeau ou d'une ligne dont la taille ne doit pas être inférieure à celle des autres bandeaux ou lignes qui comportent des icônes ou des onglets relatifs à d'autres contenus sur la page d'accueil, et qui doit être immédiatement visible sur la page d'accueil du terminal. Il convient de noter que l'article 26 des lignes directrices précise que ces dispositions ne portent pas atteinte à la possibilité de personnaliser la configuration de l'interface « comme le prévoit le Règlement européen sur la liberté des médias », et par conséquent de modifier la position des icônes en fonction de ses préférences par une intervention autonome et explicite de l'utilisateur.

À la suite de la transposition initiale de ces dispositions, l'AGCOM a estimé que les lignes directrices devaient faire l'objet d'une révision¹⁸⁴. En effet, il est apparu, sur la base des lignes directrices adoptées en 2024, que plus de 700 services commerciaux pouvaient être qualifiés de services d'intérêt général dont la visibilité devait être garantie. Ainsi, le 13 mai 2025, l'AGCOM a lancé une consultation publique en vue d'une révision des lignes directrices. L'une des propositions de l'AGCOM pour cette révision consiste à redéfinir l'éventail des services audiovisuels et radiophoniques susceptibles d'être assimilés à des services « d'intérêt général ».

¹⁸³ Décret-loi n° 208 du 8 novembre 2021 portant transposition de la Directive SMA révisée de l'Union européenne, *Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208*.

¹⁸⁴ E. Apa et E. Foco, Portolano Cavallo, « [\[IT\] Lancement par l'AGCOM d'une nouvelle consultation publique sur la visibilité des services de médias audiovisuels et radiophoniques d'intérêt général](#) », *IRIS* 2025-6:1/20.

4.5. Les perspectives d'avenir

Enfin, il convient de rappeler que le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) a adopté en 2021 une note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne¹⁸⁵. Cette note d'orientation se fonde sur un rapport très complet rédigé en 2020 par Eleonora Mazzoli et Damian Tambini pour le Conseil de l'Europe¹⁸⁶. Elle vise à établir des principes de bonnes pratiques ou une feuille de route visant à aider les États membres, les autorités publiques, les plateformes et les intermédiaires à élaborer leurs réglementations en matière de visibilité. Elle insiste notamment sur l'implication de ces multiples parties prenantes dans tous les aspects des régimes de hiérarchisation. Il reste désormais à voir dans quelle mesure et avec quelle rigueur cette note d'orientation sera mise en œuvre dans la pratique¹⁸⁷.

L'ancien groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) a estimé qu'il pourrait être judicieux de promouvoir une harmonisation des réglementations en matière de visibilité au sein des États membres de l'UE dans une perspective plus technologique. Ainsi, les fabricants ne seraient plus contraints d'adapter en permanence la configuration et les fonctionnalités des appareils destinés au marché européen afin qu'ils soient conformes aux différentes réglementations en vigueur dans l'Union européenne. De telles disparités réglementaires pourraient en effet entraver l'innovation technologique. Une harmonisation serait par ailleurs également profitable aux utilisateurs qui sont constamment à la recherche de nouveaux produits et technologies¹⁸⁸.

Bien que ces aspects technologiques aient leur importance, l'analyse présentée dans ce chapitre met clairement en évidence qu'il est tout à fait justifié, dans le cadre de l'objectif général de garantir la visibilité des contenus d'intérêt général ou d'intérêt pour le public, ainsi que de mettre l'accent sur des types de contenus spécifiques, à savoir la pluralité des opinions et la fiabilité des sources d'information. La prise en compte de l'interaction entre les aspects technologiques et les principes démocratiques (intrinsèques et fondamentaux) permet une meilleure compréhension des dynamiques en jeu.

¹⁸⁵ Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), [Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne](#), 2 décembre 2021.

¹⁸⁶ E. Mazzoli et D. Tambini, [Hiérarchisation des contenus : des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne](#), Étude du Conseil de l'Europe DGI (2020)19, novembre 2020.

¹⁸⁷ Dans son rapport de 2023, le *Centre on Regulation in Europe* (CERRE) conclut que la note d'orientation semble exhaustive et comporte des recommandations pertinentes, mais que ces dernières ne semblent pas être mises en œuvre de manière cohérente par les décideurs politiques tant au niveau européen que national. Par conséquent, la principale recommandation de ce rapport consiste à garantir que ces lignes directrices soient scrupuleusement respectées et intégrées dans les cadres législatifs européens et nationaux. Voir : M. Ledger, « *Towards Coherent Rules on The Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices* » (en anglais), document d'orientation, *Centre on Regulation in Europe* (CERRE), décembre 2023, p. 37.

¹⁸⁸ ERGA, sous-groupe 1 – Mise en œuvre et application cohérentes du nouveau dispositif de la Directive Services de médias audiovisuels, groupe de travail 1 – Échange de bonnes pratiques : analyse de la mise en œuvre des mesures nationales. Résultat escompté : document de synthèse sur l'échange de bonnes pratiques relatives aux articles 7 *bis* et 7 *ter* de la Directive Services de médias audiovisuels, 2021, p. 16.



5. Droits et obligations des fournisseurs de services de médias (d'information) visant à garantir l'indépendance et la transparence

Aleksandra KUCZERAWY, Lidia DUTKIEWICZ – Chercheuse au Centre pour le droit des technologies de l'information et de la propriété intellectuelle (CiTiP), Université KU Leuven

5.1. Introduction

Pendant des années, les États membres ont adopté diverses méthodes pour garantir la liberté éditoriale et l'indépendance des médias. Les données récemment fournies par le *Media Pluralism Monitor* (MPM)¹⁸⁹, ainsi que les rapports de la Commission européenne sur l'état de droit¹⁹⁰ et les études sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne¹⁹¹, révèlent toutefois une évolution particulièrement préoccupante en la matière. De nombreux problèmes structurels récurrents continuent d'entraver la liberté des médias dans de nombreux États membres, parmi lesquels l'ingérence croissante d'acteurs étatiques dans les décisions éditoriales, la faiblesse ou la dépendance politique des autorités de régulation des médias et l'opacité des mécanismes d'attribution des fonds publics aux sociétés de médias. L'absence de cadre réglementaire unifié et spécifique aux médias a contribué à la fragmentation de la réglementation dans les États membres, ce qui pourrait, à son tour,

¹⁸⁹ Konrad Bleyer-Simon, Elda Brogi, Roberta Carlini, Danielle Da Costa Leite Borges, Jan Erik Kermer, Iva Nenadić, Marie Palmer, Pier Luigi Parcu, Urbano Reviglio Della Venaria, Matteo Trevisan, Sofia Verza et Mária Žuffová, « Le pluralisme des médias en contexte numérique : application du *Media Pluralism Monitor* aux États membres de l'Union européenne et aux pays candidats en 2023 », EUI, RSC, Rapport du projet de recherche, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2024, Rapports par pays.

¹⁹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport 2023 sur l'état de droit, COM(2023) 800 final ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport 2022 sur l'état de droit, « La situation de l'état de droit dans l'Union européenne », COM/2022/500 final.

¹⁹¹ Commission européenne : Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CMPF*), CiTiP (*Centre for Information Technology and Intellectual Property*) de l'Université catholique de Louvain, Institut du droit de l'information de l'Université d'Amsterdam (IVIIR/UvA), *Vrije Universiteit Brussels (Studies in Media Innovation and Technology VUB- SMIT)*, P. L. Parcu, E. Brogi, S. Verza, D. Da Costa Leite Borges, R. Carlini, M. Trevisan, D. Tambini, E. M. Mazzoli, B. Klimkiewicz, S. Broughton Micova, B. Petković, M. A. Rossi, M. L. Stasi, P. Valcke, I. Lambrecht, K. Irion, R. Fahy, D. Idiz, A. Meiring, T. Seipp, J. Poort, H. Ranaivoson, A. Afilipoaie et N. Domazetovikj, « Study on media plurality and diversity online – Final report » (uniquement en anglais), Office des publications de l'Union européenne, 2022.



affecter le marché intérieur et la qualité des services de médias mis à la disposition des citoyens et des entreprises.

La Commission européenne a depuis plusieurs années pris conscience de la gravité de la menace que l'influence excessive des médias fait peser sur la démocratie européenne et l'état de droit dans l'ensemble de l'Union européenne. Ce constat a mis en évidence qu'il était urgent de prendre des mesures plus fortes au niveau de l'UE pour lutter contre la concentration de la propriété des médias et la dégradation de l'indépendance éditoriale. Afin de relever ces défis, l'Union européenne a adopté le Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act – EMFA*)¹⁹².

Les fournisseurs de services de médias jouent un rôle fondamental dans le processus démocratique européen. Ils sont en effet non seulement des acteurs économiques, mais également les garants du débat public. Par ailleurs, l'EMFA reconnaît aussi la dimension sociétale et économique des plateformes de médias sociaux qui constituent une passerelle pour l'accès aux contenus et aux services des médias. Afin de limiter les conséquences de toute forme de restriction de contenus de médias sur le droit des utilisateurs à recevoir et à transmettre des informations, les fournisseurs de services de médias bénéficient de droits de procédure spécifiques. Si les fournisseurs de services de médias ne peuvent pas opérer librement ou en toute sécurité, le public se voit finalement privé d'un accès à des informations fiables et pluralistes.

Ainsi, l'EMFA prévoit une double protection – à savoir un engagement qui prend en compte à la fois les droits des fournisseurs de services de médias et les obligations qui leur incombent. Le règlement renforce, d'une part, le droit à l'indépendance éditoriale et, d'autre part, accorde aux destinataires des services de médias le droit de savoir précisément qui possède et dirige les médias et quels sont leurs potentiels conflits d'intérêts. L'EMFA intègre aussi bien les droits que les obligations des fournisseurs de services de médias dans la réglementation de l'UE. En effet, des droits sans obligations peuvent être utilisés à mauvais escient, et des obligations sans droits sont susceptibles d'exposer les fournisseurs de services de médias à un certain nombre de risques. Ce n'est qu'en protégeant ces deux éléments que l'Europe peut garantir un secteur des médias indépendant qui soit au service de l'intérêt général et renforce la démocratie.

5.2. Qui sont les fournisseurs de services de médias ?

Déterminer quels sont les services qui relèvent de la catégorie des services de médias et ceux qui ne le sont pas a été l'une des principales questions examinées dans le cadre du Règlement européen sur la liberté des médias. La définition d'un « service de médias » au sens de l'EMFA est essentiellement fondée sur des critères tels que « l'activité professionnelle » et « la responsabilité éditoriale » (article 2(1),(2) de l'EMFA). Ces critères ont suscité un certain nombre de critiques à bien des égards. Tout d'abord, plusieurs experts

¹⁹² [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 (règlement européen sur la liberté des médias) *JOUE* L, 2024/1083, 17 avril 2024, ELI.



juridiques y voient « une définition particulièrement restrictive de la notion de média »¹⁹³. Cette définition, qui met l'accent sur la question de l'activité professionnelle, ne correspond pas à la notion générale de médias qui a servi de référence aux instruments normatifs du Conseil de l'Europe et qui prend en considération un grand nombre d'acteurs différents de l'écosystème des médias¹⁹⁴. Selon ces mêmes experts, la définition de l'EMFA « va manifestement à l'encontre des normes actuelles en matière de définition des médias »¹⁹⁵.

Deuxièmement, cette conception des services est susceptible de limiter l'applicabilité de l'EMFA pour les journalistes individuels, les blogueurs, les sites web d'information à but non lucratif ou les ONG qui exercent leurs activités sans but lucratif, par exemple grâce à des subventions ou à des dons. Ces « autres acteurs des médias » contribuent en effet également à alimenter le débat public ou à jouer un rôle de vigilance pour le public¹⁹⁶. D'aucuns ont fait observer que le fait de les exclure des garanties prévues par l'EMFA était contraire à la jurisprudence de la Cour européenne au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹⁷. En vertu du considérant 9 de l'EMFA, la définition du fournisseur de services de médias devrait également couvrir « un large éventail d'acteurs professionnels des médias relevant du champ de la définition de services de médias, y compris les indépendants »¹⁹⁸. Parallèlement, cette définition exclut les contenus générés par les utilisateurs et téléversés sur une plateforme en ligne, sauf s'ils constituent une activité professionnelle habituellement exercée en échange d'une contrepartie, qu'elle soit financière ou d'une autre nature¹⁹⁹. Il reste désormais à voir comment les juridictions compétentes trancheront le dilemme de la définition exacte d'un fournisseur de services de médias. Ce point devient particulièrement délicat lorsqu'il s'agit de déterminer si les influenceurs ou les journalistes citoyens qui relayent des actualités respectent les normes professionnelles ou les codes de déontologie journalistique.

Il convient par ailleurs de souligner que la méthode utilisée pour la définition du concept de fournisseur de services de médias reflète l'ancrage du règlement dans la base juridique du marché intérieur, à savoir l'article 114 du TFUE²⁰⁰. Selon cet argument, un élargissement excessif du champ d'application de l'EMFA ne serait pas envisageable au regard de la base juridique du texte.

5.3. Les droits des fournisseurs de services de médias

En vertu de l'article 4(1) de l'EMFA, les fournisseurs de services de médias ont le droit d'exercer leurs activités économiques dans le marché intérieur sans restrictions autres que

¹⁹³ T. Seipp, R. Ó. Fathaigh et M. van Drunen (2023), « *Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act* », *Journal of Media Law*, 15(1), p. 39 à 51 (uniquement en anglais).

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Study on media plurality and diversity online, op. cit.*

¹⁹⁷ E. Brogi et autres, « *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism.* » *Study requested by the LIBE Committee* » (2023), uniquement en anglais.

¹⁹⁸ Considérant 9 de la législation européenne sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act – EMFA*).

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ M. Cappello (sous la direction de), « *Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe* », *IRIS*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2024.

celles autorisées par le droit de l'Union européenne. L'article 4(1) de l'EMFA réaffirme en substance la liberté de fournir des services énoncée à l'article 56 du TFUE. Cependant, le fait d'incorporer ce droit dans la réglementation permet la création de mécanismes juridiques supplémentaires de contrôle du respect de la législation par les États membres, l'ouverture d'éventuelles procédures d'infraction ou le dépôt de demandes de renvoi préjudiciel par les juridictions nationales dans les affaires qui impliquent des fournisseurs de services de médias²⁰¹.

L'article 4(2) de l'EMFA comporte des dispositions plus concrètes. Il impose en effet aux États membres de respecter la liberté éditoriale et l'indépendance effectives des fournisseurs de services de médias dans l'exercice de leurs activités professionnelles, ainsi que de s'abstenir de toute forme d'ingérence ou de tentative d'influence sur leurs politiques et leurs décisions éditoriales. L'article 4, alinéas 3 à 8, de l'EMFA exige des États qu'ils assurent une protection efficace des sources journalistiques et des communications confidentielles. Dans la mesure où ce point est examiné en détail dans le chapitre 6 du présent rapport, notre attention se portera ici plus particulièrement sur l'article 21 de l'EMFA.

5.4. Les mesures nationales ayant une incidence sur les fournisseurs de services de médias

L'article 21 de l'EMFA exige que les mesures nationales législatives, réglementaires ou administratives susceptibles d'avoir une incidence sur le pluralisme des médias ou l'indépendance éditoriale des fournisseurs de services de médias soient dûment justifiées, proportionnées, motivées, transparentes, objectives et non discriminatoires, et qu'elles respectent des délais fixés à l'avance. Ces critères découlent des droits et libertés fondamentaux, comme par exemple le principe de proportionnalité de la Cour de justice de l'Union européenne. En outre, l'article 21(3) de l'EMFA accorde aux fournisseurs de services de médias le droit d'introduire un recours auprès d'une instance nationale indépendante, par exemple un tribunal, contre les mesures nationales qui les concernent individuellement et directement. Cette instance doit être exempte de toute intervention extérieure ou pression politique susceptible de compromettre son indépendance.

Le considérant 60 de l'EMFA mentionne spécifiquement les dispositions qui limitent la propriété des entreprises de médias ou les décisions relatives à la révocation des licences des fournisseurs de services de médias ou qui en compliquent le renouvellement. Cette disposition semble répondre à des situations antérieures à l'EMFA où les autorités semblaient recourir à des retards ou à des refus d'octroi de licences dans le seul but de réduire au silence les médias indépendants. Par exemple, en Pologne, le Conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) a été accusé de retarder délibérément le renouvellement des licences de radiodiffusion de certains médias, comme TVN²⁰². Un cas similaire s'est également produit en Hongrie, où le Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Sz. Ananicz (2021), « *The politicisation of the Polish National Broadcasting Council (KRRiT): a new front in Poland's rule-of-law conflict with the European Union? - Commentary* », Stefan Batory Foundation (en anglais).



et des communications (NMHH) a refusé de renouveler la licence de Klubrádió, ce qui a conduit la Commission européenne à engager une procédure d'infraction contre le Gouvernement hongrois pour non-respect de la législation de l'Union européenne²⁰³.

Par ailleurs, en application de l'article 21(4) de l'EMFA, si une mesure réglementaire ou administrative est susceptible d'avoir une incidence significative sur le fonctionnement des fournisseurs de services de médias au sein du marché intérieur, le comité européen pour les services de médias (ci-après le « comité des médias ») est habilité à intervenir. Le comité des médias peut en effet, de sa propre initiative, à la demande de la Commission ou sur demande dûment justifiée et motivée d'un fournisseur de services de médias individuellement et directement concerné, élaborer un avis sur la mesure en question. La Commission peut également émettre son propre avis de manière distincte. Les deux avis doivent être accessibles au public. Dans le cadre de l'élaboration de leurs avis, le comité des médias – et la Commission, le cas échéant – peuvent demander toutes les informations pertinentes qui leur sont nécessaires à l'autorité ou à l'organisme national qui a adopté la mesure en cause. Ce dispositif procédural suscite toutefois quelques interrogations. Comme le souligne une étude sur l'EMFA réalisée en 2023 à la demande de la Commission LIBE du Parlement européen, « il est difficile de savoir ce qui se passerait en cas de désaccord entre le comité des médias et la Commission, et lequel des deux « avis » aurait le plus de poids. Il n'est pas davantage précisé quel organe directeur est responsable en dernier ressort du contrôle du respect (ou du non-respect) de l'article : l'instance d'appel, le comité des médias, la Commission ou les tribunaux ? »²⁰⁴ Ces questions particulièrement importantes demeurent pour l'instant sans véritable réponse.

5.5. Les obligations des fournisseurs de services de médias

L'article 6 de l'EMFA fait également référence aux obligations auxquelles sont soumis les fournisseurs de services de médias. Des exigences communes en matière d'information pour les fournisseurs de services de médias sont mises en place dans l'ensemble de l'UE. Selon le MPM de 2024²⁰⁵ (voir également le chapitre 3), la plupart des États membres de l'Union européenne présentent un risque élevé sur le plan de la transparence au regard de l'« indicateur de propriété des médias », qui vérifie l'existence et la mise en œuvre de garde-fous réglementaires en matière de transparence de la propriété des médias.

²⁰³ [Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-92/23 – Commission c. Hongrie](#) (Droit de fournir des services de médias dans une radiofréquence).

²⁰⁴ E. Brogi et autres, « [The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism, Study requested by the LIBE Committee](#) » (2023), uniquement en anglais.

²⁰⁵ Le pluralisme des médias en contexte numérique, 2024.

5.5.1. La communication d'informations sur la propriété et les bénéficiaires effectifs, ainsi que sur les fonds publics alloués à la publicité

L'article 6(1) de l'EMFA impose aux fournisseurs de services de médias de rendre aisément et directement accessibles des informations actualisées, non seulement sur la dénomination et les coordonnées, mais également sur les véritables propriétaires. Ces informations portent notamment sur les propriétaires directs ou indirects susceptibles d'influencer le fonctionnement et la prise de décisions stratégiques du service de médias, ainsi que sur les bénéficiaires effectifs. En outre, les fournisseurs de services de médias sont tenus de communiquer le montant annuel total des fonds publics alloués pour la publicité d'État, ainsi que les recettes publicitaires perçues auprès d'autorités ou d'entités publiques de pays tiers. L'un des aspects contestés de cette obligation tient au fait que le seul financement privé à communiquer est celui qui provient de la publicité d'entités de pays tiers²⁰⁶. Par conséquent, aucune information systématique globale sur les recettes des médias, y compris le financement privé issu de sources autres que la publicité, n'est exigée²⁰⁷.

La *ratio legis* qui justifie l'application de cette disposition est détaillée dans le considérant 32 de l'EMFA : elle devrait permettre aux destinataires des services de médias de savoir avec certitude qui possède et qui se trouve derrière les médias, afin que les destinataires puissent identifier et comprendre les potentiels conflits d'intérêts et ainsi placer le contenu qu'ils reçoivent dans le bon contexte et en avoir une perception correcte. Toutefois, dans les faits, les chercheurs sont sceptiques quant à la probabilité que les destinataires fassent des choix différents à l'égard des médias qu'ils utilisent en fonction de l'identité de leur propriétaire²⁰⁸. La transparence est également perçue comme un outil de dissuasion et donc de limitation du risque d'interférence avec l'indépendance éditoriale. Elle peut constituer un mécanisme de responsabilisation des médias, contribuant ainsi à la qualité des services de médias au sein du marché intérieur²⁰⁹.

5.5.2. Les bases de données sur la propriété des médias

Les États membres sont également responsables de l'élaboration et de la mise à jour des bases de données nationales sur la propriété des médias (article 6(2) de l'EMFA). Ces bases de données doivent fonctionner comme un guichet unique permettant aux destinataires de services de médias de vérifier facilement les informations pertinentes relatives à un fournisseur de services de médias donné (considérant 33). Elles peuvent également constituer une ressource particulièrement précieuse pour les régulateurs, dans le cadre

²⁰⁶ T. Tomaz (2024), « *Media ownership and control in Europe: A multidimensional approach* », *European Journal of Communication*, 39(5), p. 498 à 511, uniquement en anglais.

²⁰⁷ *Ibid.* ; D. Borges, « *Ownership transparency obligations under Article 6 of the European Media Freedom Act: opportunities and challenges* », EUI, uniquement en anglais.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Considérant 32 de la législation européenne sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA).



notamment du contrôle de la concentration des médias (article 22 de l'EMFA), du contrôle de la publicité d'État (article 25 de l'EMFA) ou de la mission générale de contrôle exercée par la Commission, ainsi que pour les journalistes, les ONG et les universitaires²¹⁰.

Il convient de noter que ces dispositions sont relativement similaires à celles prévues dans la Directive SMA, qui a conduit à la création de la base de données MAVISE²¹¹ de l'Observatoire européen de l'audiovisuel sur les services audiovisuels et leur juridiction en Europe, qui comporte également des informations relatives à la propriété.

Rappelons que dans son arrêt de 2022 rendu dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est prononcée en faveur de la non-divulgence des noms des bénéficiaires effectifs dans les registres du commerce et des sociétés²¹². Elle a en effet conclu que le fait de permettre au grand public d'accéder à des informations sur les bénéficiaires effectifs constituait une atteinte grave à certains droits fondamentaux, tels que la protection des données à caractère personnel et le respect de la vie privée, respectivement consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Cour a précisé que même si le législateur européen a pour objectif de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en renforçant la transparence, l'ingérence dans les droits fondamentaux doit être strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif et être proportionnée. Afin de se conformer à cette décision, *Euromedia Ownership Monitor* (EurOMo), financé par la Commission européenne, a choisi de ne pas communiquer les noms des personnes physiques figurant dans les réseaux de propriété présentés par son moteur de recherche et a opté pour d'autres solutions²¹³.

Il existe donc dans l'application future de la législation un risque potentiel quant à la divulgation publique de la propriété des médias. Pour y remédier, le considérant 32 de l'EMFA insiste sur le fait que « la divulgation d'informations ciblées sur la propriété des médias produirait des avantages nettement supérieurs à toute incidence possible de cette obligation de divulgation sur les droits fondamentaux, y compris le droit à la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel ».

Avant l'adoption de l'EMFA, certains États membres avaient déjà instauré des cadres législatifs imposant aux fournisseurs de services de médias de communiquer des informations sur leurs propriétaires. Plusieurs pays ont renforcé leurs exigences en matière de transparence en adoptant ou en modifiant leur législation dans le sens de la directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux²¹⁴. Cependant, en l'absence d'un cadre harmonisé et spécifique aux médias à l'échelle de l'UE, les méthodes de divulgation restent fragmentées et se caractérisent par des incohérences dans le niveau de divulgation d'un État membre à un autre, des données lacunaires ou obsolètes, ou encore des données

²¹⁰ M. Cappello (sous la direction de), « [Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe](#) », IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2024.

²¹¹ [Base de données MAVISE](#) – Base de données sur les services audiovisuels et leur juridiction en Europe.

²¹² [Conclusions de la Cour \(grande chambre\) rendues le 22 novembre 2022 dans l'affaire WM et Sovim SA c. Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20](#), ECLI:EU:C:2022:912.

²¹³ T. Tomaz, 2024.

²¹⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1624](#) du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, JOUE L, 2024/1624, 19 juin 2024, ELI.



présentées dans des formats peu compréhensibles pour l'utilisateur²¹⁵. L'article 6 de l'EMFA peut donc être considéré comme une étape positive dans le traitement de certains de ces problèmes. La question de la normalisation des informations relatives à la propriété demeure toutefois un défi. Le considérant 32 apporte quelques éléments d'orientation, en précisant que les informations doivent être divulguées dans un format électronique, par exemple sur des sites web, ou sur un autre support aisément et directement accessible. Il convient également de souligner que les exigences en matière d'informations de contact simples ne sont pas une nouveauté pour les services de médias audiovisuels auxquels s'applique l'article 5(1) de la Directive Services de médias audiovisuels (SMA)²¹⁶. La relation entre l'EMFA et la Directive SMA en matière de transparence des informations relatives à la propriété fera également l'objet de lignes directrices de la Commission européenne, avec le soutien du comité des médias²¹⁷.

Si l'objectif est de constituer des bases de données permettant d'effectuer des recherches entre pays/juridictions, des efforts de coordination supplémentaires seront nécessaires de la part de la Commission européenne et du comité des médias, ainsi que des autorités nationales et des gouvernements²¹⁸. La Recommandation CM/Rec(2018)1 du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias fournit également de précieux éléments d'orientation²¹⁹. Elle encourage les États à élaborer et à maintenir un cadre réglementaire global en matière de propriété des médias qui permette au public d'avoir un accès facile, rapide et efficace aux données sur les accords de propriété et de contrôle des médias dans le pays, y compris des données ventilées sur les différents types de médias (marchés/secteurs) et les niveaux régionaux et/ou locaux, le cas échéant. En principe, ces données devraient être accessibles et consultables par le public, par exemple sous la forme de bases de données accessibles en ligne. Il convient que les États encouragent l'organisme ou l'institution en question à publier régulièrement des rapports sur la propriété des médias et sur les méthodes employées, ainsi qu'une analyse de leur incidence sur le pluralisme des médias. Les États devraient également faciliter la coopération et la coordination, et notamment l'échange d'informations sur la propriété des médias détenues par différentes autorités nationales, comme les autorités de régulation des médias, ainsi que celles de la concurrence, de la protection des données, des registres des sociétés et des contrôles financiers. Il convient également que ces autorités échangent des informations et des bonnes pratiques avec les autorités équivalentes dans d'autres juridictions. Contrairement à ce principe du Conseil de l'Europe, les exigences prévues à l'article 6(1) pour renforcer la transparence semblent moins nombreuses²²⁰. La

²¹⁵ Étude de la Commission européenne sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne (2022).

²¹⁶ [Directive 2010/13/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive Services de médias audiovisuels).

²¹⁷ Considérant 46 de la législation européenne sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA).

²¹⁸ D. Borges, 2024.

²¹⁹ [CM/Rec\(2018\)1](#) – Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018, lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres).

²²⁰ E. Brogi et autres, « [The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism.](#) » *Study requested by the LIBE Committee* » (2023), uniquement en anglais.

Recommandation (UE) 2022/1634²²¹ sur les garde-fous internes pour l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, qui incite les États membres à mettre en œuvre efficacement la Recommandation CM/Rec(2018)1, comporte une disposition plus spécifique. Le libellé final de l'article 6(1) de l'EMFA ne prévoit pas l'obligation pour les États membres de créer et de tenir à jour des bases de données sur la propriété des médias conformément à la partie III de la Recommandation (UE) 2022/1634.

5.5.3. Les obligations relatives à l'indépendance des décisions éditoriales

Les fournisseurs de services de médias qui proposent des contenus d'information et d'actualités²²² sont soumis à d'autres obligations au titre de l'article 6(3) de l'EMFA. Ils sont en effet tenus de prendre les mesures appropriées pour garantir l'indépendance des décisions éditoriales. Ils doivent notamment veiller à ce que ces décisions puissent être prises librement dans le cadre de la ligne éditoriale établie et garantir que tout conflit d'intérêts réel ou potentiel qui pourrait avoir une incidence sur la fourniture de contenus soit divulgué. Le considérant 34 propose une vision plus large : l'objectif de protéger les décisions éditoriales, en particulier celles prises par les rédacteurs en chef et les éditeurs, de toute forme d'ingérence induite contribue à garantir des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur pour les services de médias, ainsi que la qualité de ces derniers. L'EMFA ne précise pas quelles devraient être les caractéristiques de ces garde-fous internes. La Recommandation (UE) 2022/1634 de la Commission fournit toutefois un catalogue de mesures de protection internes volontaires que les sociétés de médias peuvent adopter à cet égard. Elles comprennent notamment : (i) des procédures permettant de signaler toute forme de pression dont elles font l'objet ; (ii) des options pour signaler ces pressions de manière anonyme ou confidentielle ; (iii) un droit à l'objection de conscience qui protège contre les sanctions disciplinaires ou les licenciements arbitraires les membres de la rédaction qui refusent des missions qui vont à l'encontre des normes professionnelles. Cette recommandation, bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante au regard du droit de l'UE, peut néanmoins avoir une importance pratique considérable.

Pendant le processus de négociation, l'article 6(3) de l'EMFA a été l'une des parties les plus controversées du texte, à laquelle s'opposaient de nombreux éditeurs²²³. La version finale de cette disposition est conforme aux exigences de garantie de l'autonomie éditoriale

²²¹ [Recommandation \(UE\) 2022/1634](#) de la Commission du 16 septembre 2022 concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, C/2022/6536. *JOUE* L 245, 22 septembre 2022, p. 56 à 65.

²²² Le considérant 14 de la législation européenne sur la liberté des médias (EMFA) estime que les contenus d'information et d'actualité « comprennent une large catégorie de contenus revêtant un intérêt politique, sociétal ou culturel au niveau local, national ou international [...]. Dans ce contexte, les contenus d'information et d'actualité devraient s'entendre comme couvrant tout type de contenu d'information et d'actualité, quelle que soit la forme qu'il revêt ».

²²³ E. Brogi et autres, « [The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism.](#) » *Study requested by the LIBE Committee* » (2023), uniquement en anglais.



de la rédaction : le droit de définir la politique éditoriale générale n'est pas remis en question²²⁴. Certains diront que cette disposition revêt pour l'essentiel la forme d'une autorégulation²²⁵. Cette approche ne prévoit en effet aucun mécanisme de contrôle du respect de la réglementation ou de sanction, ni aucun dispositif de recours²²⁶, ce qui peut s'avérer problématique pour les rédactions en cas de litige avec les fournisseurs de services de médias (privés).

5.5.4. Le traitement préférentiel des fournisseurs de services de médias

L'EMFA comporte par ailleurs plusieurs dispositions relatives à la fourniture et à l'accès aux services de médias dans un environnement numérique et, notamment, à la présence de contenus de médias sur de très grandes plateformes en ligne (*Very Large Online Platforms - VLOP*)²²⁷. Le traitement spécial réservé aux fournisseurs de services de médias a fait l'objet de vives critiques au cours du processus de négociation, et ce pour deux principales raisons : 1) il faciliterait la propagation de la désinformation par les fournisseurs de services de médias, et 2) il porterait atteinte à d'autres dispositions du DSA relatives à la modération unilatérale des contenus par les VLOP²²⁸. Toutefois, après quelques adaptations, la disposition relative au traitement spécial a prévalu et figure dans la version définitive du règlement²²⁹.

L'article 18 de l'EMFA impose aux VLOP de proposer une fonctionnalité permettant à leurs utilisateurs de déclarer leur statut de fournisseurs de services de médias qui jouissent « d'une indépendance éditoriale à l'égard des États membres, des partis politiques, des pays tiers et des entités contrôlées ou financées par des pays tiers »²³⁰. Ces fournisseurs de services de médias doivent ensuite déclarer qu'ils sont « soumis à des exigences réglementaires pour l'exercice de la responsabilité éditoriale dans un ou plusieurs États membres, et à la supervision d'une autorité ou d'un organisme de régulation

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ M. Cappello (sous la direction de), « [Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe](#) », IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2024.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Selon le Règlement sur les services numériques (DSA), il s'agit des plateformes en ligne dont le nombre de destinataires actifs mensuels moyens du service au sein de l'Union est égal ou supérieur à 45 millions et qui sont qualifiées de très grandes plateformes en ligne (voir l'article 33(1) du DSA).

²²⁸ Pour une analyse plus approfondie, voir : P. Collings et C. Schmon, *Electronic Frontier Foundation*, (2023), « [EU Media Freedom Act : A Media Privilege in Content Moderation is a Really Bad Idea](#) » (uniquement en anglais) ; et Article 19, « [European Media Freedom Act : Content of media service providers on very large online platforms \(Article 17\)](#) » (uniquement en anglais).

²²⁹ Il convient de comparer le [texte du compromis final et le 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 portant modification de la Directive 2010/13/UE, 2022/0277 (COD) Bruxelles, 19 janvier 2024 (en anglais) avec le document COM(2022)457 final, « 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 ».

²³⁰ La Commission publiera des lignes directrices visant à faciliter la mise en œuvre effective de la fonctionnalité (article 18(9) de l'EMFA).

national compétent, ou qu'ils adhèrent [...] à un mécanisme de corégulation ou d'autorégulation régissant les normes éditoriales ». Ils doivent en outre déclarer qu'ils « ne fournissent pas de contenus générés par des systèmes d'intelligence artificielle sans soumettre ces contenus à un réexamen par un être humain ou à un contrôle éditorial ». Il incombe aux VLOP de se prononcer sur les déclarations qui leur ont été transmises, en indiquant s'ils les acceptent ou non.

Les services de médias qui satisfont aux critères et sont diffusés par des VLOP bénéficient de deux principaux privilèges. Le premier est applicable lorsqu'un VLOP a l'intention de suspendre la fourniture de ses services à un fournisseur de services de médias ou de restreindre la visibilité de ses contenus²³¹ au motif que ces derniers sont incompatibles avec les conditions générales du VLOP. Dans ce cas, le VLOP doit communiquer les motivations de la décision envisagée avant que la suspension ou la restriction ne soit effective²³². Cette notification préalable doit laisser au fournisseur de services de médias la possibilité de répondre dans un délai de 24 heures (ce délai peut être plus court en cas de situation de crise)²³³. Les contenus doivent rester disponibles jusqu'à ce que le fournisseur de services de médias ait eu le temps de répondre²³⁴. La procédure précitée ne s'applique pas si la suspension ou la restriction de la visibilité est motivée par les obligations du VLOP concernant des types de contenus spécifiques, tels que divers aspects des risques systémiques définis dans le DSA, la protection des mineurs et du grand public au titre de la Directive SMA, ou les obligations en matière de contenus illicites²³⁵. Le champ d'application du traitement privilégié est donc limité. Plus précisément, il ne s'applique pas à certains types de contenus, comme les discours de haine (illicites), l'incitation à la violence ou les discours à caractère raciste²³⁶. Ce traitement privilégié peut également ne pas s'appliquer aux contenus assimilés à de la désinformation, lorsque des

²³¹ Dans la proposition initiale de la Commission européenne, la disposition relative au privilège des médias ne faisait référence qu'à la suspension de la fourniture de services « en rapport avec » le contenu proposé par un fournisseur de services de médias. Cette disposition a été supprimée dans la version définitive du DSA, qui établit une distinction entre les restrictions en matière d'accessibilité et de visibilité du contenu (à savoir la suppression, le blocage de l'accès et le déréférencement) et la suspension des services ou des comptes. Cette lacune a toutefois été comblée dans la version finale du texte, qui fait désormais référence aux décisions de suspension de la fourniture de services en ligne ou de restriction de la visibilité des contenus. Bien que les termes « suspension » et « restriction » ne soient pas clairement définis, ils devraient vraisemblablement englober des mesures telles que la radiation et le déréférencement (pour la suspension) et le déclassement (pour la restriction).

²³² Article 18(4) de l'EMFA.

²³³ Conformément à l'article 36 du DSA (mécanisme de réaction en cas de crise).

²³⁴ Pour davantage de précisions, voir M. Van Drunen et autres (2024, « *What can a media privilege look like ? Unpacking three versions in the EMFA* », *Journal of Media Law* (uniquement en anglais).

²³⁵ L'article 18(4) de l'EMFA énumère spécifiquement les obligations des VLOP en application des articles 28, 34 et 35 du Règlement (UE) 2022/2065 et de l'article 28 *ter* de la Directive 2010/13/UE ou leurs obligations relatives aux contenus illicites en vertu du droit de l'Union.

²³⁶ Il est en revanche à craindre que la protection spéciale s'applique en cas d'informations trompeuses ou de contenus à caractère haineux, mais non illicites, provenant du fournisseur de services de médias bénéficiaire, ce qui leur permettrait de rester en ligne, de s'amplifier davantage encore et, par conséquent, de constituer une menace pour les groupes marginalisés ou vulnérables. Voir S. A. Alloui, « *EU Media Freedom Act : the convolutions of the new legislation* » (uniquement en anglais), *EU Law Analysis*, 6 juin 2024.



risques systémiques sont identifiés au sens du Règlement sur les services numériques (DSA)

²³⁷.

Le second privilège s'applique lorsqu'un fournisseur de services de médias estime qu'un VLOP a restreint ou suspendu de manière répétée la fourniture de ses services sans motifs suffisants. En pareil cas, le fournisseur de services de médias doit « entamer[r], à la demande du fournisseur de services de médias, un dialogue constructif et efficace, de bonne foi, avec celui-ci, en vue de trouver une solution amiable » pour mettre fin aux restrictions ou aux suspensions injustifiées et éviter qu'elles ne se reproduisent à l'avenir²³⁸. Le fournisseur de services de médias peut notifier au comité des médias et à la Commission le résultat et les détails de ces échanges. Il peut également demander à la Commission de rendre un avis sur l'issue du dialogue, et notamment sur les mesures recommandées pour le VLOP²³⁹.

L'EMFA précise les mesures existantes, par exemple lorsqu'un VLOP rejette ou invalide une déclaration ou encore ignore une réponse, en énumérant directement les mécanismes de recours disponibles dans le règlement P2B (2019/1150) ainsi que dans le règlement sur les services numériques (DSA)²⁴⁰. Le premier instrument instaure un privilège procédural pour les services de médias, en leur accordant la priorité dans le traitement des plaintes, et en les traitant ainsi comme un type particulier d'utilisateur professionnel. Le second est destiné aux utilisateurs réguliers (non professionnels).

5.6. Conclusion

L'EMFA instaure un cadre équilibré qui protège l'indépendance éditoriale tout en garantissant la transparence et l'obligation de rendre des comptes en matière de propriété des médias. En intégrant à la fois des droits et des responsabilités dans le droit de l'UE, l'EMFA vise à préserver un environnement médiatique libre et pluraliste, ce qui est indispensable pour garantir un discours public éclairé et une démocratie européenne résiliente. L'efficacité de ces deux dispositions dépendra en grande partie de la mise en œuvre de l'EMFA. En outre, l'article 21 de l'EMFA, qui définit les critères des mesures nationales applicables aux fournisseurs de services de médias, constitue une base solide pour la prévention de l'abus de pouvoir de l'État. Bien que l'accent ait été mis sur la protection contre la mainmise des acteurs étatiques sur les médias, les dispositions qui protègent les fournisseurs de services de médias contre le pouvoir de contrôle privé sont

²³⁷ Pour davantage de précisions, voir EU DisinfoLab, « *Fact-Checkers and Experts Call on MEPS to Reject a Media Exemption in the DSA* », 2021 ; uniquement en anglais ; pour une analyse des nouvelles modifications, voir M Monti, « *The missing piece in the DSA puzzle ? Article 18 of the EMFA and the media privilege* », in E. Brogi (sous la direction de), *EMFA Under the Spotlight : Towards a Common Regulatory Framework to Foster Media Pluralism ?*, 14 octobre 2024, *Rivista italiana di informatica e diritto*, n° 2/2024, DOI 10.32091/RIID0173.

²³⁸ Article 18(6) du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA).

²³⁹ Si aucune solution à l'amiable n'est trouvée, le fournisseur de services de médias peut recourir au mécanisme de médiation prévu à l'article 12 du Règlement (UE) 2019/1150 ou au règlement extrajudiciaire des litiges de l'article 21 du DSA.

²⁴⁰ Le mécanisme de médiation prévu à l'article 12 du Règlement (UE) 2019/1150 ou le règlement extrajudiciaire des litiges en application de l'article 21 du Règlement (UE) 2022/2065.



moins strictes. Le « principe de non-ingérence »²⁴¹ de l'article 18 de l'EMFA ne prévoit pas d'obligation de diffusion (au-delà de la fenêtre de 24 heures) et laisse aux plateformes la décision extrêmement complexe de déterminer si un média peut être qualifié de fournisseur de services de médias et s'il peut être considéré comme indépendant sur le plan éditorial ; elles sont par ailleurs également autorisées à rejeter la déclaration. Dans la mesure où l'ambition de l'EMFA est de « réduire au maximum l'incidence d'une restriction de ce contenu sur le droit des utilisateurs de recevoir et de communiquer des informations » (considérant 50), l'article 18 de l'EMFA ne semble manifestement pas répondre au problème²⁴².

Comme pour l'ensemble des dispositions de l'EMFA, la protection des droits et des obligations des fournisseurs de services de médias d'actualités repose en grande partie sur le respect de la législation par les États membres, ainsi que sur une application rigoureuse de celle-ci et une collaboration fructueuse entre les différents acteurs.

²⁴¹ Ch. Papaevangelou, « *The non-interference principle.: Debating online platforms' treatment of editorial content in the European Union's Digital Services Act* », *European Journal of Communication*, 38(5), (2023), p. 466 à 483 (uniquement en anglais).

²⁴² L. Dutkiewicz et A. Kuczerawy, « *Protecting media content on social media platforms in the EU* » (uniquement en anglais), in K. Baker et O. Juracz (sous la direction de), *Routledge Handbook of Social Media, Law and Society* (2025).



6. Les garanties contre le contrôle politique des services de médias (d'information) et le rôle des médias de service public

Gábor Polyák - Professeur de droit et de politique des médias, directeur du département Médias et communication de l'université Eötvös Loránd, Directeur de Mertek Media Monitor

Les médias et les journalistes ont pour mission démocratique de jouer le rôle de sentinelles de la société et de permettre la tenue de débats indispensables à des passations de pouvoir pacifiques. Toute manœuvre politique qui empêcherait les journalistes et les rédactions de remplir ce rôle compromettrait le fonctionnement démocratique de la société. De nombreux instruments juridiques ont été conçus pour permettre aux journalistes de résister aux ingérences politiques, mais leur efficacité dépend de la situation de l'état de droit et de conditions non contraignantes, telles que la culture politique et la perception du rôle des journalistes. En définitive, aucune législation ne peut offrir une véritable protection si des autorités et des tribunaux indépendants ne veillent pas à ce qu'elle soit appliquée de manière rigoureuse.

Les pressions politiques ont souvent pour objectif d'amener les journalistes et les organisations de médias à transiger sur leurs obligations légales et professionnelles à l'égard du public ou de leurs sources, afin de servir les intérêts de ceux qui exercent ces pressions. Il s'agit notamment de contraindre les journalistes ou les organisations de médias à dissimuler, déformer, exagérer ou falsifier des informations ou encore à divulguer leurs sources, en les menaçant de subir des conséquences négatives ou en leur accordant des privilèges. Même dans les États membres du Conseil de l'Europe, ces pressions peuvent prendre diverses formes, qu'il s'agisse de violences physiques, de peines d'emprisonnement, de mises sur écoute téléphonique, de textes législatifs ambigus ou encore de questions posées par les journalistes auxquelles les autorités n'accordent aucune attention. Ces pressions multiplient les menaces qui pèsent sur l'activité journalistique et, en fin de compte, entravent la capacité à fournir des informations complètes et impartiales dans l'intérêt du public.

Ce chapitre vise à présenter les différentes formes que peuvent prendre les pressions politiques, accompagnées d'exemples, et à mettre en lumière des exemples pertinents de recours juridiques contre ces pressions.

6.1. Les moyens de pression officiels et officieux

Les pressions politiques peuvent être exercées de manière officielle ou officieuse. Les moyens officieux englobent notamment les contacts directs entre des responsables



politiques ou des fonctionnaires et des journalistes ou des rédactions, ainsi que les cadeaux. Les campagnes de dénigrement, les menaces et les agressions physiques ou virtuelles sont également des moyens officieux, qui ne s'accompagnent d'aucune procédure officielle. Dans la plupart des cas, les appels téléphoniques ou les invitations à dîner venant de responsables politiques ne sont pas connus du public, alors que les effets des campagnes de diffamation, des menaces et des agressions sont visibles, même s'il est rare que les responsables politiques parviennent à en apporter la preuve.

La pression officielle se manifeste sous la forme d'une législation, de décisions officielles ou de procédures. Il s'agit notamment de lois qui ont un effet dissuasif, de décisions arbitraires prises par les médias ou les autorités fiscales, de refus de fournir des données relevant de l'intérêt général, de poursuites stratégiques à l'encontre de journalistes, mais également le fait de refuser d'accorder des interviews ou ne pas autoriser la participation à des conférences de presse. Les possibilités de recours juridiques sont généralement plus élevées que dans le cas de pressions officieuses, bien que leur efficacité reste tributaire de la situation de l'état de droit dans le pays concerné.

Dans les faits, ces deux formes de pression sont souvent combinées. Ainsi, les entités étatiques habilitées par la loi à qualifier certaines personnes ou organisations d'« agents étrangers » peuvent par exemple se livrer à des campagnes de diffamation à l'encontre de journalistes et de rédactions. Un instrument de pression spécifique peut comporter plusieurs moyens de pression à la fois. Par conséquent, une législation qui permet de qualifier des journalistes d'agents étrangers est susceptible de favoriser l'autocensure par un effet dissuasif, de permettre des campagnes de diffamation et, dans certains pays, de justifier des peines d'emprisonnement.

6.2. Les pressions politiques et la réglementation

La législation n'impose que peu de restrictions en matière de pression politique, la plupart des formes de pression les plus influentes étant exercées par les pouvoirs en place, qui peuvent utiliser leur pouvoir à mauvais escient pour exercer des pressions officielles et affaiblir les cadres démocratiques, y compris les institutions indépendantes conçues pour prévenir ce type de pratiques. Les pressions politiques sont bien souvent exercées dans l'ombre, ce qui réduit d'autant plus l'efficacité des protections juridiques et porte atteinte à la liberté de la presse.

Ces circonstances témoignent du rôle fondamental des organisations internationales en matière de suivi réglementaire et de protection des droits fondamentaux. Le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA) constitue une étape décisive dans la lutte contre les dérives politiques dont sont victimes les journalistes et les médias. Les dispositions relatives à l'indépendance journalistique et à une concurrence équitable sur le marché des médias visent à préserver la liberté et la diversité du journalisme grâce à de solides garanties applicables au niveau des États membres et à la mise en place par l'Union européenne d'un mécanisme de contrôle.

Le présent chapitre ne procède pas à une analyse détaillée des dispositions de l'EMFA, mais présente les dispositions pertinentes applicables à des cas spécifiques de



dérives politiques. L'article 4(2) est particulièrement important : il impose aux États membres, y compris à leurs autorités et instances nationales de régulation, de respecter la liberté éditoriale et l'indépendance des fournisseurs de services de médias, et de s'abstenir de toute forme d'ingérence ou d'influence dans leurs politiques ou décisions éditoriales. Cette disposition peut également être invoquée devant les juridictions nationales, et son application fait l'objet d'un suivi par la Commission européenne dans chaque État membre. Elle est particulièrement précieuse lorsque les pressions et les abus dont sont victimes les journalistes ne peuvent être quantifiés, et elle offre une protection contre toutes les autres formes de pression qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans les dispositions détaillées de l'EMFA. Les juridictions nationales peuvent y recourir lorsque les atteintes à l'encontre des journalistes n'enfreignent pas une disposition légale spécifique, y compris lorsqu'il s'agit de contraindre les responsables politiques à intervenir. En vertu de cette disposition, la Commission européenne peut prendre des mesures contre une législation restrictive, par exemple les lois relatives aux agents étrangers, qui sont de plus en plus souvent adoptées dans certains pays.

Depuis des décennies, la Cour européenne a été l'un des principaux remparts pour un journalisme libre et indépendant au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. Son abondante jurisprudence a permis de mettre en place un ensemble complexe de garanties pour le bon fonctionnement de la liberté de la presse, qui vont de la protection des sources journalistiques à la couverture des débats parlementaires, en passant par la liberté d'information. La Cour européenne a confirmé à plusieurs reprises le rôle primordial des médias en tant que « sentinelles de la société », qui communiquent des informations et des idées sur des questions d'intérêt général^{243,244}. La protection des journalistes est toutefois subordonnée à leur capacité à agir de bonne foi pour fournir des informations exactes et fiables, conformément aux principes d'un journalisme responsable. Cela implique qu'ils agissent en toute légalité dans leurs interactions avec les autorités publiques²⁴⁵. Ainsi, selon l'interprétation de la Cour, la liberté de la presse accorde une protection élargie aux « journalistes responsables ».

6.3. Les agressions verbales et physiques

Les cas les plus extrêmes de pressions politiques sont les attaques violentes contre les journalistes. La forme la plus directe se produit lorsque la police ou d'autres forces armées se retournent contre eux, comme on l'a vu lors des manifestations en Géorgie (2024)²⁴⁶ et en Turquie (2025)²⁴⁷. Les déclarations haineuses et discriminatoires des responsables politiques, en particulier lorsqu'elles visent les journalistes, peuvent légitimer ce type de violences physiques. Ces agressions ne sont pas limitées aux régimes autoritaires : en

²⁴³ *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 2)*, requête n° 13166/87, 26 novembre 1991.

²⁴⁴ *Axel Springer AG c. Allemagne*, requête n° 39954/08, 7 février 2012.

²⁴⁵ *Brambilla et autres c. Italie*, requête n° 22567/09, 23 juin 2016.

²⁴⁶ *Déclaration* – Georgia : Press freedom partners condemn assault on journalists during demonstrations in Tbilisi, Observatorio balcani e caucaso transeuropa, 3 décembre 2024, en anglais.

²⁴⁷ « *Journalists in Turkey arrested, beaten, deported amid government crackdown on opposition* », Comité pour la protection des journalistes, 2 avril 2025, en anglais.

Allemagne, les partisans du parti *Alternative für Deutschland* (AfD) ont à plusieurs reprises fait preuve d'un comportement agressif à l'égard des journalistes lors de manifestations publiques²⁴⁸.

La diffamation des journalistes et l'atteinte à leur crédibilité est également une tactique de plus en plus répandue chez les responsables politiques. Par exemple, en 2024, le Premier ministre slovaque Robert Fico a traité les journalistes de « bâtards sanguinaires » qui étaient « possédés par le diable »²⁴⁹. Bien que les journalistes puissent, en principe, intenten une action en justice pour défendre leur réputation et leurs droits individuels contre de telles agressions verbales, ils sont tenus, en tant que personnalités publiques, de faire preuve d'une plus grande tolérance que les personnes privées. En outre, de nombreux journalistes sont réticents à engager une procédure, ce qui explique en partie le nombre limité de poursuites intentées.

6.4. L'impunité

L'impunité dont jouissent les auteurs de violences à l'encontre des journalistes est un autre moyen de légitimer ces agressions. Elle se manifeste par l'absence d'enquêtes et de poursuites pénales, par des lenteurs excessives dans les procédures judiciaires et par des procès inéquitables. En Turquie, dans l'affaire du journaliste kurde Musa Anter, assassiné en 1992, le tribunal a classé l'affaire en 2022 pour cause de prescription, laissant ainsi les auteurs de ce crime dans l'impunité la plus totale²⁵⁰. Reporters sans frontières cite cette affaire comme un exemple flagrant de la « culture de l'impunité ». Cette impunité est également révélatrice d'un problème plus général concernant l'état de droit, qui peut uniquement exister si les autorités chargées des poursuites et le pouvoir judiciaire sont à l'abri de toute forme d'influence politique.

6.5. Les attaques en ligne

Les attaques informatiques (DDoS)²⁵¹ et autres activités de piratage posent de sérieux problèmes aux médias, non seulement du fait qu'elles paralysent la diffusion des contenus, mais également parce qu'elles suscitent la méfiance, ce qui peut dissuader d'éventuelles sources d'information.

²⁴⁸ « *Surge in Violent Attacks Against Journalists in Germany* », *The Munich Eye*, 10 août 2025.

²⁴⁹ « *Slovak PM Fico attacks journalists as 'possessed by the devil'* », Comité pour la protection des journalistes, 11 octobre 2024, en anglais.

²⁵⁰ « *Turquie : un meurtre de journaliste sur le point de rester impuni* », Reporters sans frontières, 20 septembre 2022.

²⁵¹ Le déni de service distribué (DDoS) est un type de cyberattaque qui vise à rendre une machine ou une ressource réseau indisponible pour les utilisateurs prévus en perturbant temporairement ou indéfiniment les services d'un hôte connecté à un réseau, généralement en l'inondant de requêtes superflues afin de surcharger le système.

En Turquie (2020), les téléphones et les comptes des journalistes Batuhan Çolak et Murat Ağirel ont par exemple été piratés après un reportage sur les soldats turcs tués en Libye²⁵². En Hongrie, au moins 40 médias critiques à l'égard du Gouvernement ont subi des attaques informatiques (DDoS) depuis 2023²⁵³ ; en Serbie, le site d'information indépendant N1 a été confronté à plusieurs cyberattaques de grande ampleur en 2020, attribuées à la Chine²⁵⁴ ; en Moldavie (2024), le groupe pro-Kremlin NoName057(16) a piraté plus de 50 sites web²⁵⁵ ; et dans les États baltes, des attaquants liés au Gouvernement russe ont régulièrement été identifiés comme étant à l'origine de cyberattaques contre des journalistes et des médias²⁵⁶.

De tels actes constituent des infractions pénales dans les États membres du Conseil de l'Europe. La Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité²⁵⁷ a été la première réglementation européenne sur cette question. Elle englobe toutes les formes d'attaques de cybercriminels, la propagation de virus et les autres délits dans le domaine des technologies de l'information.

6.6. Les requêtes politiques directes

Les tentatives d'influence officieuses les plus répandues sont celles où un responsable politique ou un membre du Gouvernement demande directement à un journaliste ou à une rédaction de publier ou au contraire de taire des informations le concernant, en exerçant des pressions sur les journalistes pour qu'ils transgressent les normes professionnelles et éthiques dans leur travail.

Des pratiques éditoriales rigoureuses et des normes déontologiques claires permettent d'assurer une protection efficace contre ce type d'ingérence, même en l'absence de restrictions légales. Dans certains pays, cependant, de tels actes peuvent également constituer des infractions pénales en tant qu'abus de pouvoir ou d'influence. Par exemple, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe²⁵⁸ (article 12 - Trafic d'influence) prévoit l'application de restrictions pénales de ce type. Le droit pénal ne constitue toutefois pas à lui seul un moyen de dissuasion efficace si les tribunaux ne parviennent pas à l'appliquer en cas de pressions exercées sur les journalistes, que ce soit en raison de retards, d'interprétations ou pour d'autres raisons.

Parmi les affaires documentées figurent des fuites de conversations en Turquie selon lesquelles le Président Erdoğan donne des instructions ou des avertissements à des

²⁵² « *Turkey: Two journalists hacked in cyber attack after tweeting about killed soldiers* », Fédération internationale des journalistes, 27 février 2020, en anglais.

²⁵³ « *Hungary: DDoS cyberattacks pose major new threat to media freedom* », International Press Institute (IPI), 28 août 2024, en anglais.

²⁵⁴ « *Serbia's Independent N1 Portal Buffeted by Cyber-Attacks* », *Balkan Insight*, 31 janvier 2020.

²⁵⁵ « *'Unprecedented' interference targets Moldova's elections* », *The Record Media*, 21 octobre 2024.

²⁵⁶ « *Lithuania probing fake news story after TV station hacked* », *Financial Post*, 2025 ; I. Šteinfelde, « *Neatkarīga and the NRA portal suffer the biggest cyber attack in its history* », *NRA.lv*, 2025 ; « *Estonia's media houses hit by intensified cyber attacks Friday morning* », *ERR News*, 2025.

²⁵⁷ *Convention sur la cybercriminalité* (Convention de Budapest, STE n° 185).

²⁵⁸ *Convention pénale sur la corruption* (STE n° 173).

journalistes et à des propriétaires de médias²⁵⁹, et en Croatie, les deux tiers des journalistes font état de pressions exercées par des membres du parti au pouvoir, des ministres et le Premier ministre lui-même²⁶⁰, sans qu'aucune procédure judiciaire n'ait été engagée à leur encontre.

6.7. La corruption des journalistes

Les cadeaux offerts aux journalistes et aux propriétaires de médias, tels que des voyages, des dîners ou d'autres avantages, sont susceptibles de relever des dispositions du droit pénal relatives à la corruption. Comme la plupart des affaires ne sont pas rendues publiques, il est indispensable d'appliquer des normes professionnelles et déontologiques pour lutter contre ce type d'ingérence.

Il est également fréquent que les dirigeants politiques cherchent à corrompre les médias par le biais d'acteurs économiques ou d'oligarques, qui obtiennent des contrats publics dans d'autres secteurs économiques et utilisent leurs médias pour promouvoir leurs propres intérêts financiers et soutenir la puissance politique au pouvoir²⁶¹. Les règlements qui garantissent la transparence de la propriété des médias peuvent contribuer à faire apparaître ces interconnexions systémiques, mais la lutte contre les dérives économiques et politiques des structures oligarchiques suppose la mise en œuvre complexe d'une multitude d'instruments juridiques.

6.8. Les restrictions d'accès à l'information publique

L'application de la liberté de la presse présuppose une volonté de coopération de la part de l'État, des acteurs politiques et des institutions publiques. Il incombe à l'État de créer les conditions d'une information de qualité et de garantir un accès libre, rapide et non discriminatoire à l'information requise pour l'exercice d'un contrôle public. Il appartient ensuite à la presse et aux autres acteurs publics de faire le meilleur usage possible de ces possibilités.

Le moyen le plus évident pour les journalistes d'obtenir des informations consiste à poser des questions aux responsables politiques et aux personnalités publiques, et tout refus qui leur serait signifié porterait atteinte aussi bien à la liberté de la presse qu'au droit du public à l'information. Toutefois, ni le Conseil de l'Europe ni ses États membres n'ont adopté de dispositions contraignantes pour exiger que ces personnes y répondent, et les

²⁵⁹ L. Kenez, « *Leaked memo reveals Erdogan gov't ordered psychological operations to deflect scandal, frame opposition* », *Nordic Monitor*, 2 mai 2025, uniquement en anglais.

²⁶⁰ « *Survey Shows Politicians, Advertisers Pressure Journalists* », *Total Croatia News*, 11 mai 2023, en anglais.

²⁶¹ G. Nygren et K.M. Johansson, « *The interplay of media and the political executive. Introduction and framework* », in *Close and Distant Political Executive-Media Relations in Four Countries*, sous la direction de Karl Magnus Johansson et Gunnar Nygren, 2019, en anglais.

refus ne sont pas considérés comme étant illicites dans les États membres du Conseil de l'Europe²⁶².

6.9. Les modifications apportées par la suite aux interviews

Parmi les pratiques qui restreignent la liberté d'information, il convient de citer les responsables politiques qui modifient ou retirent des interviews après leur réalisation mais avant leur publication, et qui estiment que ces interviews doivent servir leurs propres intérêts plutôt que ceux du public. Dans l'affaire *Wizerkaniuk c. Pologne* (2011)²⁶³, la Cour européenne a examiné l'application d'une loi polonaise qui exige des journalistes qu'ils obtiennent l'autorisation des responsables politiques avant la publication de leurs interviews, conférant ainsi aux personnes interrogées le pouvoir de s'opposer à toute publication. La Cour a estimé que lorsque le contenu factuel de l'interview en question n'est pas contesté et que la seule problématique est l'absence d'autorisation préalable, le fait d'imposer des sanctions pénales au journaliste constitue une restriction disproportionnée à la liberté de la presse. Elle a conclu, dans un sens général, que « l'on ne peut en principe exiger d'un journaliste qu'il diffère la publication d'informations sur un sujet d'intérêt général sans motifs impérieux d'intérêt public ou de protection des droits d'autrui ».

6.10. Les conditions discriminatoires d'accès aux conférences de presse

Les conférences de presse représentent pour les journalistes une occasion privilégiée de poser directement leurs questions. Elles sont en effet destinées à permettre aux responsables politiques et aux personnalités publiques de répondre aux besoins d'information du public, mais elles peuvent également donner lieu à des comportements répréhensibles, principalement sous la forme de discriminations injustifiées à l'encontre des journalistes, tant au niveau de la sélection des journalistes conviés qu'au niveau de leurs possibilités de poser des questions²⁶⁴.

La loi roumaine relative à la liberté d'information²⁶⁵ impose aux autorités publiques d'organiser des conférences de presse au moins tous les 30 jours et de répondre à toutes les questions qui relèvent de l'intérêt général, et interdit toute forme de discrimination entre les journalistes quant à leur participation aux conférences de presse.

²⁶² Dans l'arrêt *Mándli et autres c. Hongrie*, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas contesté l'argument du Gouvernement hongrois selon lequel « les députés n'étaient pas tenus de répondre à une série particulière de questions ou d'entretenir des contacts avec les membres de la presse ».

²⁶³ *Wizerkaniuk c. Pologne*, requête n° 18990/05, 5 juillet 2011, en anglais.

²⁶⁴ « *Three journalists silenced during government press conference* », *Mapping Media Freedom*, 1^{er} juillet 2021, en anglais.

²⁶⁵ Loi n° 544 du 12 octobre 2001 relative au libre accès à l'information d'intérêt général (*Lege nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*) (en roumain).



En Hongrie, l'Autorité responsable de l'égalité de traitement, qui a depuis été dissoute, avait déclaré en 2019 que le fait que les organes de l'État ou des collectivités locales n'invitent pas systématiquement à leurs conférences de presse certains médias qui les critiquent constitue une discrimination fondée sur l'opinion politique²⁶⁶.

6.11. Les restrictions imposées pour la couverture des débats parlementaires

Dans un certain nombre de pays, la couverture des débats parlementaires est entravée par des systèmes de caméras en circuit fermé, des conditions d'accréditation et des restrictions à la circulation des journalistes au sein du Parlement. Ces restrictions sont appliquées dans presque tous les pays européens, y compris au sein du Parlement européen. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois jugé que ces restrictions n'étaient pas toujours proportionnées ou nécessaires dans une société démocratique. Elle a donc établi en 2017 des normes particulièrement rigoureuses qui précisent que si le comportement des journalistes n'est pas de nature à perturber une séance parlementaire et que leur vie et leur intégrité physique ne sont pas menacées, même des désordres violents au sein du Parlement ne sauraient justifier leur expulsion de l'hémicycle²⁶⁷.

La Hongrie offre un remarquable exemple de restrictions disproportionnées à la couverture des débats parlementaires : la diffusion de séquences vidéo de l'hémicycle doit obligatoirement être effectuée par un système de caméras en circuit fermé, et les journalistes ne sont pas autorisés à se déplacer et à poser des questions en dehors d'une zone très restreinte au sein du Parlement²⁶⁸, le président de séance étant même habilité à les expulser de l'hémicycle en cas d'infraction aux dispositions du règlement. En 2020, la Cour européenne a estimé que l'interdiction faite aux journalistes de pénétrer dans l'enceinte du Parlement pour une durée indéterminée, sans procédure transparente et sans possibilité de recours, constituait une restriction disproportionnée de la liberté de la presse qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique²⁶⁹.

6.12. La liberté d'information

En dehors de l'absence d'obligation générale pour les personnalités publiques de rendre des comptes, un nombre croissant de pays ont adopté au cours des dernières décennies des législations relatives à la liberté d'information qui garantissent l'accès à des données relevant de l'intérêt général. La Cour européenne a longtemps refusé de confirmer si cet accès relevait de l'article 10 de la Convention, mais en 2016, un nouvel arrêt a fait évoluer

²⁶⁶ L. Németh, *Jogszerűtlenül akadályozta a Pécsi Önkormányzat a Pécsi Stop munkáját* [Le conseil municipal de Pécs a illégalement entravé le travail de Pécsi Stop], *Media.hu*, 28 novembre 2019.

²⁶⁷ *Selmani et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n° 67259/14, 9 février 2017.

²⁶⁸ « *I Can't Do My Job as a Journalist* »: *The Systematic Undermining of Media Freedom in Hungary*, Human Rights Watch, 13 février 2024, en anglais.

²⁶⁹ *Mándli et autres c. Hongrie*, requête n° 63164/16, 26 mai 2020.



la situation en reconnaissant expressément ce droit comme une partie intégrante de la liberté d'expression, et donc comme un droit de l'homme opposable au sein du système juridique européen²⁷⁰.

Les lois relatives à la liberté d'information permettent un contrôle de l'exercice du pouvoir public et de l'utilisation des fonds publics. Bien qu'elles ne garantissent pas une réponse immédiate à la personne qui sollicite les données, l'accès à des données d'intérêt général peut être imposé par les tribunaux. La législation suédoise de 1766 a été pionnière en la matière, puisque les lois relatives à la liberté d'information n'ont été mises en œuvre que dans la seconde moitié du 20^e siècle, de la Finlande aux Pays-Bas, en passant par l'Allemagne, la Hongrie, la Géorgie et la Turquie, et dans de nombreux cas même seulement dans les années 2000.

Les réglementations nationales présentent des différences considérables pour ce qui est de la définition des données d'intérêt général, de la procédure de requête et, davantage encore en ce qui concerne l'application des dispositions en vigueur. La liberté d'information n'est pas un droit fondamental illimité : les secrets d'État, les documents internes des autorités publiques, les secrets d'affaires et les données à caractère personnel peuvent justifier des restrictions à la communication de données présentant un intérêt pour le public. En définitive, l'efficacité de la réglementation repose sur l'engagement de l'État et des autorités publiques à garantir le principe de transparence.

6.13. La protection des sources d'information

Parmi les instruments légaux existants pour lutter contre les pressions politiques, les règlements visant à protéger les sources d'information sont d'une importance fondamentale. Ces règlements protègent en effet les journalistes contre toute forme de contrainte directe des autorités à divulguer leurs sources et interdisent que l'identité de leurs informateurs soit révélée dans les documents éditoriaux ou les échanges entre les sources et les journalistes. Une abondante jurisprudence de la Cour européenne²⁷¹ a confirmé qu'en l'absence d'une telle protection, les sources pourraient en effet être dissuadées d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général.

Toutefois, il ressort également clairement de la jurisprudence de la Cour que la protection des sources n'est pas absolue. Les dispositions nationales définissent les conditions dans lesquelles les autorités peuvent légalement obtenir l'identité d'une source, généralement par l'intermédiaire d'un tribunal - ou d'un autre décisionnaire indépendant et impartial - et uniquement dans des cas d'infractions pénales sérieuses, en mettant en

²⁷⁰ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, requête n° 18030/11, 8 novembre 2016.

²⁷¹ Voir, par exemple, *Ressiot et autres c. France*, requête n°s 15054/07 et 15066/07, 28 juin 2012 ; *Goodwin c. Royaume-Uni*, requête n° 17488/90, 27 mars 1996 ; *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, requête n° 51772/99, 25 février 2003 ; *Ernst et autres c. Belgique*, requête n° 33400/96 (15 juillet 2003) ; *Tillack c. Belgique*, requête n° 20477/05, 27 novembre 2007 ; *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas*, requête n° 38224/03, 14 septembre 2010. Pour un résumé, voir G. Polyák, « *Verhindert Art. 10 EMRK den gläsernen Journalisten?* » *Osteuropa-Recht* 60. 43-49. 2014.



balance l'intérêt du public pour l'enquête et la nécessité de préserver la confidentialité de l'identité de l'informateur.

L'EMFA offre un cadre uniformisé pour une protection efficace des sources journalistiques et des communications confidentielles dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Bien qu'il s'agisse d'un règlement, la législation accorde néanmoins une certaine marge de manœuvre aux États membres. L'obligation de divulguer des sources d'information, la prise de mesures coercitives à l'encontre de journalistes pour obtenir des informations sur leurs sources et l'utilisation de logiciels de surveillance intrusifs qui mettent en péril la protection des sources ne sont légales que si les conditions énoncées par l'EMFA sont réunies.

6.14. La surveillance clandestine des journalistes

Les sources journalistiques sont susceptibles d'être révélées par la surveillance clandestine des journalistes. Bien que des garanties strictes soient nécessaires pour protéger l'ensemble des citoyens, l'absence de telles garanties concernant les journalistes peut avoir un effet dissuasif sur de potentielles sources d'information, et ainsi entraver l'exercice du droit à la liberté d'information.

La Cour européenne s'est prononcée pour la première fois en 2012 sur la question de la surveillance clandestine des journalistes, en affirmant qu'elle ne constituait pas une violation de la liberté de la presse dès lors que la décision de procéder à une surveillance était préalablement soumise à l'examen d'un organe indépendant habilité à l'empêcher ou à y mettre un terme²⁷². Au-delà des garanties procédurales, la Cour exige également que l'interception des communications de journalistes soit subordonnée à une « exigence impérieuse d'intérêt général » qui soit supérieure à l'intérêt de la protection des sources²⁷³.

Dans une enquête internationale inédite à laquelle ont participé 17 rédactions et *Amnesty International*, le réseau de journalisme d'investigation *Forbidden Stories* a révélé que plus de 50 000 numéros de téléphone avaient été sélectionnés pour faire l'objet d'une surveillance en utilisant *Pegasus*, un logiciel espion développé par la société israélienne NSO pour permettre le piratage de smartphones. Cette affaire de surveillance mondiale, qui a touché plus de 50 pays, comprenait l'utilisation de *Pegasus* contre des journalistes dans des pays tels que la Hongrie, la Grèce, l'Espagne, la France et la Lettonie²⁷⁴.

L'EFMA régit les logiciels de surveillance intrusifs afin de protéger les sources journalistiques (article 4(5) et (6)). Il n'interdit pas l'installation de ces logiciels mais limite leur utilisation à des fins d'enquête sur des délits spécifiques, sous réserve toutefois que des moyens moins intrusifs ne soient pas suffisants pour parvenir à l'objectif de l'enquête. En outre, l'installation d'un logiciel de surveillance intrusif doit faire l'objet d'un

²⁷² *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas*, requête n° 39315/06, 22 novembre 2012.

²⁷³ *Sedletska c. Ukraine*, requête n° 42634/18, 1^{er} avril 2021.

²⁷⁴ Parlement européen, Commission d'enquête chargée d'enquêter sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents, Rapporteuse Sophie in 't Veld, « [Rapport relatif à l'enquête sur les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union lors de l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents](#) », 2022/2077(INI), 22 mai 2023.

examen régulier par une autorité judiciaire ou une autorité décisionnelle indépendante et impartiale, afin de déterminer si les conditions justifiant l'utilisation de ce type de logiciel sont réunies. Il reste cependant, dans certains États membres, des interrogations sur l'indépendance et l'impartialité de ces autorités décisionnelles, en particulier dans les situations où la primauté du droit est remise en cause.

6.15. Les litiges stratégiques

Parmi les moyens de pression officiels, l'Union européenne a déjà pris diverses mesures législatives pour prévenir certains cas de litiges abusifs. La Directive 2024/1069 relative aux poursuites stratégiques altérant le débat public (« poursuites-bâillons »)²⁷⁵ instaure des garanties procédurales et correctives contre les procédures judiciaires « qui ne sont pas engagées en vue de faire véritablement valoir ou d'exercer un droit, mais qui ont pour principale finalité d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, fréquemment en exploitant un déséquilibre de pouvoir entre les parties, et qui tendent à faire aboutir des demandes en justice infondées ». Cependant, le champ d'application de la directive est limité aux procédures civiles qui ont des implications transfrontières et ne s'étend pas aux procédures de droit public.

En 2024, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)²⁷⁶. Contrairement à la directive de l'Union européenne, la recommandation couvre un éventail plus large de procédures abusives, et mentionne spécifiquement des infractions, des mesures administratives et des poursuites pénales, et ne se limite pas aux procédures transfrontières. Elle n'est toutefois pas contraignante.

Le premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme à mentionner les poursuites-bâillons a été celui rendu dans l'affaire *OOO Memo c. Russie*²⁷⁷ (2022). Cette affaire de diffamation à l'encontre d'un média qui avait dénoncé des faits de corruption a amené la Cour européenne à déclarer expressément l'indispensable prise de conscience « des risques que posent pour la démocratie les procédures judiciaires introduites dans le but de limiter la mobilisation publique ». Cet arrêt pourrait bien devenir une référence essentielle pour l'exercice des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre les poursuites abusives.

Les poursuites-bâillons sont le plus souvent utilisées dans des affaires relatives aux droits personnels et à la diffamation. On peut citer à titre d'exemple les poursuites engagées par le groupe turc *Demirören Media Group* contre Canan Kaya, le rédacteur en chef

²⁷⁵ [Directive \(UE\) 2024/1069](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

²⁷⁶ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2024\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons), 5 avril 2024.

²⁷⁷ [OOO Memo c. Russie, requête n° 2840/10](#), 15 mars 2022.



de *Medya Koridoru*²⁷⁸. Le journaliste avait publié des articles d'investigation sur la situation financière de la société de médias et, dans les deux cas, en 2021 et en 2023, les tribunaux turcs ont rejeté la demande de dommages-intérêts de la société *Demirören Media Group*.

Bien que la société civile réclame depuis longtemps la dépénalisation de la diffamation, seuls cinq États membres de l'UE (Chypre, l'Estonie, l'Irlande, Malte et la Roumanie) l'ont pleinement mise en œuvre. En Hongrie, la diffamation par le biais de produits de presse ou de services médiatiques n'est punie par la loi que dans des cas exceptionnels depuis 2023. Dans certains pays, les sanctions se limitent à des amendes, mais la diffamation reste une infraction pénale et peut toujours être utilisée pour intimider les journalistes.

6.16. Les menaces de poursuites administratives

Les pressions politiques peuvent également être accentuées par l'augmentation des contraintes administratives. Les inspections répétées des autorités fiscales, des services de sécurité incendie ou des autorités compétentes en matière de travail mobilisent d'importantes ressources dans les rédactions, même lorsqu'elles ne conduisent pas à des sanctions. Bien que ces procédures soient prévues par la loi, elles deviennent abusives lorsqu'elles sont appliquées de manière discriminatoire ou plus rigoureuse qu'à d'autres organisations. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, les médias locaux qui critiquent les autorités font souvent l'objet d'inspections inopinées pour violation alléguée de la réglementation en matière de construction, de sécurité incendie ou d'hygiène²⁷⁹.

6.17. Les pratiques juridiques politiquement tendancieuses des autorités des médias

Les pratiques politiquement tendancieuses et discriminatoires appliquées par les autorités des médias constituent une préoccupation majeure parmi les obstacles administratifs. L'indépendance des autorités des médias est cruciale pour garantir que tous les acteurs du système médiatique bénéficient d'un traitement équitable et justifié sur le plan professionnel. Lorsque les autorités des médias exercent un contrôle et imposent des sanctions avec partialité, certains acteurs font l'objet d'un examen plus rigoureux qui peut, du fait des sanctions infligées, restreindre leur liberté éditoriale et financière. Les décisions relatives à l'entrée sur le marché et à la concentration des médias ont également un impact déterminant sur la liberté éditoriale et économique des acteurs individuels.

Par exemple, en 2025, l'autorité turque des médias a imposé une interdiction de diffusion de 10 jours à la chaîne d'opposition *Sozcu TV* en raison de la couverture en direct

²⁷⁸ « *Turkey: SLAPP Case Against Journalist Canan Kaya With A Demand of 20 Thousand Turkish Liras Begins* », *Coalition for Women in Journalism*, 9 novembre 2023, en anglais.

²⁷⁹ « *A Difficult Profession: Media Freedom Under Attack in the Western Balkans* », *Human Rights Watch*, 15 juillet 2015, en anglais.

des manifestations qui ont fait suite à l'arrestation du maire d'Istanbul²⁸⁰. En 2023, le *Mertek Media Monitor* a identifié les décisions systématiquement partiales du Conseil hongrois des médias concernant l'entrée sur le marché et la concentration des médias comme des outils essentiels dans la transformation du marché des médias²⁸¹.

Depuis 2018, l'indépendance des autorités des médias est réglementée par la directive européenne Services de médias audiovisuels. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également adopté une recommandation sur le sujet en 2020²⁸². Si ces cadres constituent une base solide, des difficultés subsistent dans certains États membres pour une mise en œuvre efficace, comme le constate chaque année la Commission européenne dans son rapport sur l'état de droit²⁸³.

6.18. Les lois relatives aux agents étrangers

Les lois relatives aux agents étrangers sont de plus en plus fréquemment utilisées comme moyen de pression administrative. Elles restreignent les activités des particuliers et des organisations qui participent à la vie publique du pays et dont le fonctionnement est financé par des organisations étrangères. Ces restrictions varient d'un pays à l'autre, et vont de l'obligation d'enregistrement en tant qu'agent étranger et de la déclaration obligatoire de tout financement étranger à la suppression des ressources financières de l'organisation, à sa dissolution, voire à des poursuites pénales à l'encontre des personnes concernées.

Depuis 2012, la Russie a imposé un certain nombre de restrictions aux organisations de la société civile qui exercent des activités politiquement sensibles et bénéficient de financements étrangers²⁸⁴. Depuis 2017, ces restrictions ont été étendues aux organisations de médias qui perçoivent des financements étrangers et qui ont été qualifiées d'agents étrangers. En 2020, les particuliers ont également été inclus ; ceux qui sont désignés comme agents étrangers doivent alors être identifiés comme tels dans toutes les mentions médiatiques. Les règlements applicables aux agents étrangers ont été davantage renforcés en 2022 et, depuis 2025, ils autorisent la prise de mesures susceptibles d'entraîner la complète faillite financière des journalistes visés²⁸⁵. De telles législations ont déjà été adoptées en Géorgie et au Kirghizistan²⁸⁶. Certains pays comme la Turquie, la Bosnie-

²⁸⁰ « *Turkish Regulator Slaps Harsh Penalties on TV Channels for Covering Protests* », *Balkan Insight*, 27 mars 2025, en anglais.

²⁸¹ Mertek Media Monitor, « *The Frozen Media System* », *Mertek Booklets* Vol. 36, 2024.

²⁸² Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Rec(2000)23 - concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion*, 20 décembre 2000.

²⁸³ Commission européenne, *Rapport 2025 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*, 8 juillet 2025.

²⁸⁴ « *Russia Labels Meduza CEO Timchenko 'Foreign Agent'* », *The Moscow Times*, 30 août 2024, en anglais.

²⁸⁵ « *Russia preps to block income of 'foreign agent' journalists* », Comité pour la protection des journalistes – CPJ, 11 février 2025, en anglais.

²⁸⁶ E. Dzhuraev, « *Les lois sur les "agents étrangers" en Géorgie et au Kirghizistan révèlent les dangers de transformer les problèmes de gouvernance locale en batailles géopolitiques* », *PONARS Eurasie*, 9 décembre 2024.

Herzégovine et la Hongrie ont également initié ce processus législatif, mais les lois en question n'ont pas encore été promulguées²⁸⁷.

6.19. Les effets dissuasifs de la législation

Les procédures judiciaires et administratives peuvent non seulement constituer une menace pour les rédactions, mais la formulation de la législation elle-même peut avoir un effet dissuasif. Le caractère dissuasif de lourdes sanctions, la formulation imprécise de la législation et les recours juridiques limités sont autant de facteurs qui contribuent à une application arbitraire de la législation. Cette situation oblige les journalistes à faire preuve d'une prudence excessive et à pratiquer l'autocensure, même si dans la pratique ces dispositions ne sont que rarement respectées.

L'effet dissuasif induit par la formulation de la législation pourrait être corrigé par un contrôle constitutionnel ou un réexamen de la législation par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, des sanctions disproportionnées peuvent constituer des restrictions en matière de liberté d'expression qui sont contraires à la Constitution. Une formulation imprécise du texte constitue également une restriction disproportionnée de la liberté d'expression.

La Cour européenne a notamment précisé dans sa jurisprudence que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que les lois restreignant la liberté d'expression soient « claire[s] et précise[s] » et qu'elles indiquent l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante²⁸⁸. La Cour européenne a ainsi déclaré dans l'affaire *Ahmet Yildirim c. Turquie* : « La question qui se pose ici est celle de savoir si, au moment où la décision de restreindre la liberté d'expression a été prise, il existait une norme claire et précise de nature à permettre au requérant de régler sa conduite en la matière ».

L'utilisation du terme « désinformation » est par exemple une formulation juridique qui manque de clarté. Bien que la lutte contre la désinformation soit fondamentale pour la protection de la démocratie, il existe néanmoins un risque que des mesures définies de manière générale soient appliquées pour restreindre toute critique légitime à l'égard du Gouvernement. La loi turque relative à la désinformation de 2022 prévoit des peines pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement pour la diffusion de « fausses informations » dans l'intention de susciter la peur, la panique ou le désordre. Compte tenu du vaste champ d'application de la loi, les informations qui ne vont pas dans le sens de la position officielle du Gouvernement peuvent être assimilées à de la « désinformation ». Depuis 2022, la *Media and Law Studies Association* a recensé 66 enquêtes au moins qui concernaient 56 journalistes, écrivains et professionnels des médias en application de cette

²⁸⁷ C. Holland, « *Foreign Agent Laws: A Worrying Trend* », *St Andrews Law Review*, 26 novembre 2024, en anglais ; J. Allsop, « *The insidious spread of foreign agent laws continues* », *Columbia Journalism Review*, 2023, en anglais.

²⁸⁸ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu le 18 décembre 2012 dans l'affaire *Ahmet Yildirim c. Turquie*, requête n° 3111/10.

loi²⁸⁹. En Hongrie, l'Office de protection de la souveraineté a été habilité par la loi à enquêter sur les activités de manipulation de l'information et de diffusion de la désinformation menées par des organismes ou des personnes pour servir les intérêts de pays étrangers. Les observateurs ont exprimé leur inquiétude quant à l'utilisation de ces mesures pour discréditer les journalistes d'investigation, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la société civile qui luttent contre la corruption²⁹⁰.

6.20. Les risques spécifiques auxquels sont exposés les médias de service public

D'un point de vue journalistique, les médias de service public sont, en principe, les garants d'une information libre et de qualité. En effet, leur absence de confrontation à la concurrence du marché, leur mission de service public, leurs garanties institutionnelles et financières et leurs normes professionnelles nationales exigeantes sont autant d'éléments qui permettent aux journalistes des médias de service public d'exercer leur métier en toute indépendance et avec un niveau de qualité élevé. En revanche, le financement public, l'influence de l'État sur la nomination des dirigeants et la possibilité de restructurer l'organisation à tout moment peuvent constituer des risques spécifiques pour leur bon fonctionnement.

L'EMFA codifie sous la forme d'un règlement les principes fondamentaux nécessaires à la préservation de médias de service public libres et indépendants et impose aux États membres de l'UE de les respecter. Il exige des États membres qu'ils veillent à ce que les fournisseurs de médias de service public offrent à leur public une diversité d'informations et d'opinions en toute impartialité, conformément à leur mission de service public, telle que définie au niveau national (article 5(1)). Même si le concept d'information impartiale et diversifiée en tant que droit fondamental et en tant que critère pris en compte dans les études sur les médias est relativement bien documenté²⁹¹, son applicabilité au titre de la législation reste sujette à interprétation.

L'EMFA impose aux États membres de garantir l'indépendance éditoriale et fonctionnelle (article 5(1), première moitié de la phrase). Cette disposition ne constitue pas une obligation coercitive devant un tribunal, mais énonce davantage une exigence législative. L'article 5(2) précise cette exigence en réglementant l'élection des dirigeants et des membres du conseil d'administration des médias de service public. Il indique que ces nominations doivent s'effectuer sur la base de procédures transparentes, accessibles, efficaces et non discriminatoires, ainsi que de critères transparents, objectifs, non

²⁸⁹ « *Journalists criticize Turkey's disinformation law: Any information not from the government is labeled false* », MLSA, 2025, en anglais.

²⁹⁰ « *The Sovereignty Protection Office launched an investigation against Atlatzo* », Atlatzo, 25 juin 2024, en anglais.

²⁹¹ S. Barnett et J. Townend (sous la direction de), « *Media power and plurality - From Hyperlocal to High-Level Policy* », Palgrave MacMillen, 2015 ; P. Iosifidis, « *Pluralism and concentration of media ownership : measurement issues* », *Javnost - The Public*, 17(3), 2010, p. 5 à 21 ; K. Karppinen, « *Journalism, Pluralism, and Diversity* », *Journalism*, édité par P. Tim Vos, Berlin, Boston : De Gruyter Mouton, 2018, p. 493 à 510.



discriminatoires et proportionnés, préalablement définis au niveau national. La durée de leur mandat doit être suffisante pour garantir l'indépendance effective des fournisseurs de médias de service public. Il s'agit principalement de mesures législatives destinées aux États membres, car tous ne remplissent pas ces conditions ; par exemple, en Hongrie, il n'existe aucune procédure de sélection concurrentielle. Toutefois, les dispositions de l'EMFA en matière de procédure ne sont pas suffisamment détaillées pour remplacer intégralement les dispositions nationales. Les garanties organisationnelles comprennent la détermination du mandat et les principes de licenciement, qui ne sont pas suffisamment précis pour permettre une application judiciaire par les États membres. La Commission européenne est chargée de vérifier la conformité des réglementations des États membres avec l'EMFA.

S'agissant des garanties de financement, l'EFMA exige des États membres qu'ils veillent à ce que les procédures de financement des médias de service public soient fondées sur des critères prédéfinis, transparents et objectifs. Ces procédures de financement doivent garantir aux opérateurs de médias de service public des ressources financières suffisantes, durables et prévisibles pour remplir leur mission de service public et se développer dans le cadre de cette mission.

Alors que le droit européen en matière de concurrence protège les concurrents contre le surfinancement des médias de service public, l'EMFA protège les fournisseurs de médias de service public contre l'utilisation abusive par les gouvernements de ces financements comme moyen de pression. Toutefois, des dispositions détaillées et des critères de financement appropriés sont encore nécessaires, ce qui peut donner lieu à des conflits permanents entre certains États membres et la Commission.

Afin de garantir l'indépendance des fournisseurs de services de médias de service public, l'EMFA exige des États membres qu'ils désignent une ou plusieurs autorités ou organes indépendants chargés de faire respecter les exigences précitées, ou qu'ils mettent en place des mécanismes exempts de toute ingérence politique des gouvernements. La véritable indépendance de ces organismes peut uniquement être garantie dans des systèmes démocratiques respectueux de l'état de droit.



7. Les droits, devoirs et conditions de travail des journalistes

Ilaria FEVOLA – Chargée de programme, Comité Helsinki des Pays-Bas

7.1. Introduction

Dans les sociétés démocratiques, les journalistes jouent un rôle essentiel de « sentinelles de la société », en garantissant la transparence, en exigeant des personnes qui exercent le pouvoir qu'elles rendent compte de leurs actions et en contribuant à l'instauration d'un débat public éclairé. Ce chapitre examine tout d'abord les protections juridiques dont bénéficient les journalistes, et notamment les instruments internationaux, régionaux et nationaux qui garantissent la liberté d'expression et le droit à l'information. Une importance toute particulière est accordée à l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a contribué à délimiter les droits et les devoirs des journalistes au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce chapitre explore ensuite les normes éthiques sur lesquelles repose la pratique d'un journalisme responsable, et notamment le rôle des organismes d'autorégulation, des codes de conduite et des nouvelles initiatives qui visent à promouvoir la transparence, l'exactitude et l'indépendance en matière d'information. En conclusion, il examine la question des défis socio-économiques qui ont une incidence grandissante sur la capacité des journalistes à exercer leur mission sans entrave. Les questions relatives à la précarité de l'emploi, à l'inadéquation des rémunérations, aux disparités entre les sexes et aux difficultés croissantes auxquelles sont confrontés les journalistes indépendants (*freelance*) y sont analysées et leur incidence sur la liberté des médias et la qualité du journalisme y est mise en évidence.

7.2. Les fondements juridiques et déontologiques du journalisme en Europe

Cette première partie propose une analyse des droits, des devoirs et des responsabilités qui incombent aux journalistes en Europe, et examine l'interaction entre les protections juridiques, les obligations déontologiques et les réalités socio-économiques. Elle évalue ainsi la manière dont les législations, la jurisprudence et les normes professionnelles interagissent pour façonner l'environnement dans lequel les journalistes exercent leur activité.

7.2.1. Les protections juridiques pour l'exercice de la profession de journaliste en vertu de la législation européenne

En Europe, les journalistes exercent leur profession en se conformant à des cadres législatifs qui visent à protéger leur droit d'informer le public tout en assumant leurs responsabilités. Ces cadres internationaux, régionaux et nationaux précisent que le rôle du journaliste n'est pas uniquement d'informer, mais également de contribuer au débat public, de garantir que les détenteurs du pouvoir rendent compte de leurs actes et de défendre les valeurs démocratiques.

Au niveau international, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) définit une norme fondamentale. L'article 19 du PIDCP déclare en effet que tout individu a droit à la liberté d'expression, y compris la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées²⁹². Ce droit est primordial pour les journalistes. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies rappelle, dans son Observation générale n° 34, la mission particulière de la presse dans une société démocratique, et insiste sur le fait que la libre circulation de l'information est essentielle pour permettre aux journalistes de s'acquitter de leurs obligations déontologiques²⁹³.

Au niveau européen, la Convention européenne des droits de l'homme apporte également de solides garanties. L'article 10 de la Convention protège le droit à la liberté d'expression tout en veillant à ce que l'exercice du droit de communiquer des informations soit assorti de conditions²⁹⁴. L'article 10(2) de la Convention reconnaît que des restrictions peuvent être nécessaires pour des motifs de sécurité nationale, de protection de l'ordre public ou des droits d'autrui, y compris le droit au respect de la vie privée prévu à l'article 8. Trouver un juste équilibre entre ces intérêts est un défi permanent dans la pratique du journalisme et dans l'interprétation du droit. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme²⁹⁵ ont clairement établi que les restrictions à la liberté d'expression ne doivent être admises que dans des circonstances exceptionnelles rigoureusement définies.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et en particulier son article 11, reprend et consolide les protections énoncées dans la Convention et, contribue à renforcer davantage encore ces droits dans la législation européenne²⁹⁶. Ce renforcement devient particulièrement pertinent avec la mise en place de nouveaux instruments législatifs, tels que le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), qui est entré

²⁹² [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), ouvert à la signature le 16 décembre 1966, 999 UNTS 171 (entré en vigueur le 23 mars 1976), article 19.

²⁹³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression \(CCPR/C/GC/34\)](#). Voir le point 13.

²⁹⁴ [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) (Convention européenne des droits de l'homme, telle que modifiée), article 10.

²⁹⁵ La [base de données VERBO](#) de l'Observatoire européen de l'audiovisuel regroupe tous les articles du bulletin d'information *IRIS* de l'Observatoire relatifs à la jurisprudence de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

²⁹⁶ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), JOUE 26 octobre 2012, C 326/391.

en vigueur le 7 mai 2024 et dont les dispositions s'appliquent pleinement depuis le 8 août 2025²⁹⁷.

L'EMFA constitue une évolution significative du paysage médiatique européen et s'avère être le premier instrument spécifiquement consacré à la défense de la liberté des médias. Il est en effet conçu pour renforcer le pluralisme et l'indépendance des médias et pour remédier aux insuffisances qui subsistent depuis trop longtemps dans ce secteur²⁹⁸. Ce nouveau règlement prévoit notamment des protections spécifiques pour les sources journalistiques. Il interdit aux autorités concernées toute mesure coercitive visant à contraindre les journalistes et les rédacteurs à révéler leurs sources, par exemple la mise en détention, la perquisition de bureaux, l'application de sanctions ou l'installation d'un logiciel de surveillance. Bien que le règlement autorise l'utilisation de logiciels espions dans des cas exceptionnels - sous réserve d'une décision de justice et uniquement en cas de graves délits - de solides garanties ont été instaurées. Les personnes concernées doivent en effet être informées après leur mise sous surveillance et peuvent contester cette décision devant les tribunaux²⁹⁹.

Ces instruments juridiques sont complétés par l'*autorégulation* des médias, qui repose sur la conviction que les textes législatifs comportent généralement des définitions très générales de ce qui constitue la « sécurité », l'« ordre » ou la « réputation », alors que des définitions plus rigoureuses et plus restrictives limiteraient de manière disproportionnée le droit à la liberté d'expression. Par conséquent, les organismes de médias sont encouragés à élaborer des codes de déontologie permettant de protéger les individus ou les groupes d'intérêts contre toute forme d'abus inacceptable dans les médias. En la matière, les interventions de l'État ne sont pas nécessaires et il convient d'encourager les journalistes à rendre compte de leurs actes au public en rectifiant leurs erreurs³⁰⁰. En d'autres termes, ils doivent agir de manière *éthique*.

Ces exigences constituent un système à plusieurs niveaux qui non seulement protège les journalistes dans l'exercice de leurs fonctions, mais promeut également un environnement favorable dans lequel ils peuvent s'épanouir professionnellement et dans le respect de l'éthique.

²⁹⁷ Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE ([Règlement européen sur la liberté des médias](#)).

²⁹⁸ IPI, [IPI position on the European Media Freedom Act](#) (2023), uniquement en anglais.

²⁹⁹ EDRI, [Challenges ahead: European Media Freedom Act falls short in safeguarding journalists and EU fundamental values](#) (2024), uniquement en anglais ; voir également IPI, [Watching the Watchdogs: Spyware surveillance of journalists in Europe and the ongoing fight for accountability](#) (2024), uniquement en anglais.

³⁰⁰ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, [Journalisme éthique et droits de l'homme](#), CommDH/document thématique (2011) 1, p. 7.



7.2.2. Le journalisme responsable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La protection juridique des journalistes en Europe repose dans une large mesure sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a établi un recueil de jurisprudence détaillé permettant de préciser l'étendue et les limites de la liberté d'expression dans le domaine de la fonction journalistique. En vertu de l'article 10 de la Convention, les journalistes bénéficient d'une protection en leur qualité de « sentinelles de la société », sous réserve toutefois qu'ils se conforment aux devoirs et responsabilités qui sont liés à l'exercice du journalisme. La Cour européenne s'est toujours efforcée, dans ses arrêts, de souligner que le rôle de « sentinelle de la société » suppose l'obligation implicite de pratiquer un « journalisme responsable ».

L'un des principes fondamentaux développés par la Cour européenne des droits de l'homme prévoit que le droit à la liberté d'expression ne protège pas uniquement la production journalistique, mais qu'il s'étend à l'ensemble du processus de production des actualités, et notamment à la collecte d'informations. Dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*³⁰¹, la Cour européenne a conclu que la collecte de données à des fins journalistiques relevait de la protection de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. De même, dans l'affaire *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*³⁰², la Cour européenne a confirmé que l'accès aux données publiques est bien souvent indispensable pour permettre aux journalistes de mener à bien leur travail dans l'intérêt du public.

L'accès à des lieux physiques et à des institutions a également été fréquemment abordé dans la jurisprudence de la Cour européenne. Dans des affaires telles que *Gsell c. Suisse*³⁰³ et *Karácsony et autres c. Hongrie*³⁰⁴, la Cour a examiné les restrictions imposées aux journalistes dans les locaux parlementaires. Par ailleurs, dans l'affaire *Selmani et autres c. Macédoine du Nord*, l'expulsion de journalistes d'une tribune publique du Parlement a été jugée contraire à l'article 10 de la Convention³⁰⁵. Les arrêts rendus dans les affaires *Pentikäinen c. Finlande*³⁰⁶ et *Mandli c. Hongrie*³⁰⁷ concernaient quant à eux la couverture de manifestations publiques par des journalistes et soulignaient que ce type de reportage revêtait bien souvent une dimension essentielle pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques. L'affaire *Szurovecz c. Hongrie*³⁰⁸, qui portait sur le refus d'accès à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, a permis de mettre en lumière le fait que refuser l'accès sans justification sérieuse est susceptible de nuire à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes.

³⁰¹ *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], par. 128 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* 2015-8 et 2017-8.

³⁰² *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], par. 130 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* 2017-1 ; Guseva c. Bulgarie, par. 37.

³⁰³ *Gsell c. Suisse*, par. 49 et 61.

³⁰⁴ *Karácsony et autres c. Hongrie*, par. 151 à 159.

³⁰⁵ *Selmani et autres c. L'ex-République yougoslave de Macédoine*, par. 73 à 85.

³⁰⁶ *Pentikäinen c. Finlande* [GC] arrêt, par. 89 et 107.

³⁰⁷ *Mandli et autres c. Hongrie*, par. 66.

³⁰⁸ *Szurovecz c. Hongrie*, par. 61 et 62 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* 2019-10.



La Cour européenne a également posé des limites très précises sur les conditions dans lesquelles les protections accordées aux journalistes sont applicables. La notion de « journalisme responsable », qui associe la liberté journalistique à un comportement respectueux de la législation, est au cœur de son raisonnement. Dans l'affaire *Pentikäinen c. Finlande*³⁰⁹, la Cour européenne a conclu que l'arrestation d'un journaliste lors d'une manifestation ne constituait pas une violation de l'article 10 de la Convention, dans la mesure où le journaliste en question avait refusé de respecter les instructions des forces de police. Cette affaire a créé un précédent de taille : les journalistes sont censés respecter la loi et agir de manière responsable, même lorsqu'ils assurent la couverture d'événements controversés ou présentant un risque élevé. Des conclusions similaires ont également été formulées dans les affaires *Amaghlobeli c. Géorgie*³¹⁰ et *Stoll c. Suisse*³¹¹, dans lesquelles des journalistes avaient été sanctionnés pour avoir enfreint des dispositions législatives dans le cadre de leur reportage.

La Cour européenne a notamment rappelé que les personnes qui utilisent de manière abusive leur statut de journaliste ne sauraient bénéficier d'une protection juridique. Dans l'affaire *Satakunnan*, le recours abusif à l'exemption journalistique pour se soustraire aux exigences en matière de protection des données a amené la Cour européenne à se prononcer en faveur d'une intervention réglementaire. La proportionnalité des réponses de l'État aux infractions commises par les journalistes fait toujours l'objet d'un examen minutieux : les sanctions ne doivent pas être excessives et susceptibles de dissuader les journalistes de mener des investigations.

La recherche d'un juste équilibre entre les droits et les devoirs représente sans doute l'un des aspects les plus complexes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La liberté de la presse doit souvent être évaluée au regard d'autres droits fondamentaux, tels que le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection de la réputation³¹². Dans l'affaire *Flux c. Moldova*³¹³, la Cour a estimé que le fait d'infliger des peines disproportionnées pour des actes de diffamation était susceptible de dissuader les journalistes de se consacrer à des reportages présentant un intérêt général, et donc d'avoir un effet préjudiciable sur la liberté de la presse. En revanche, des affaires telles que *Itälehti, Flinkkila, Soila et Tuomela c. Finlande*³¹⁴ mettent en évidence la délicate frontière entre le journalisme d'intérêt général et les ingérences injustifiées dans la vie privée.

La Cour européenne a également été particulièrement vigilante quant à l'exactitude et à l'utilisation de sources officielles. Dans l'affaire *Selistö c. Finlande*³¹⁵, un journaliste avait été condamné pour la publication d'informations inexactes obtenues auprès d'une source policière. L'arrêt a rappelé le devoir de vérification des faits qui incombe au journaliste, même lorsqu'il s'agit de sources officielles. D'autres affaires, comme *Axel Springer AG c.*

³⁰⁹ *Pentikäinen c. Finlande* [GC], par. 90 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2014-4](#), [2014-7](#) et [2016-1](#).

³¹⁰ *Amaghlobeli et autres c. Géorgie*, par. 36.

³¹¹ *Stoll c. Suisse* [GC], par. 154.

³¹² Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, *Journalisme éthique et droits de l'homme*, CommDH/document thématique (2011) 1, p. 13.

³¹³ *Flux c. Moldova* (n° 6) ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2008-9](#).

³¹⁴ *Itälehti et Karhuvaara c. Finlande* ; *Flinkkila et autres c. Finlande* ; *Soila c. Finlande* et *Tuomela et autres c. Finlande* ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2010-5](#).

³¹⁵ *Selistö c. Finlande*, par. 60.



*Allemagne*³¹⁶, *Yordanova et Toshev c. Bulgarie*³¹⁷, *Editorial Board of Pravoye Delo c. Ukraine*³¹⁸ et *Kącki c. Pologne*³¹⁹, viennent renforcer l'idée que l'utilisation de documents officiels ne saurait dispenser les journalistes de faire preuve de discernement éditorial et de vérifier la pertinence de l'information au regard de l'intérêt général.

La protection des sources journalistiques constitue un autre aspect fondamental de la jurisprudence de la Cour européenne³²⁰. Ce principe a été clairement établi dans l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni*, où la Cour a conclu que le fait de contraindre un journaliste à révéler une source confidentielle en l'absence d'un intérêt général impérieux constituait une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme³²¹. Cet arrêt de principe a eu un retentissement dans l'Europe entière, mais sa mise en œuvre reste très disparate. Certains pays, dont la Belgique, la France et l'Italie, appliquent des dispositions très strictes qui limitent l'ingérence de l'État tout en reconnaissant que, dans certaines situations exceptionnelles, un juge peut ordonner à un journaliste de divulguer ses sources dans des circonstances strictement limitées et rigoureusement définies. Toutefois, les récentes inquiétudes relatives aux écoutes téléphoniques et à la divulgation des sources au cours de procédures judiciaires, en particulier pour les journalistes qui enquêtent sur le phénomène de l'immigration en Italie³²², ont mis en évidence les vulnérabilités et la nécessité d'une application plus stricte des garanties relatives à la protection des sources.

Enfin, la Cour européenne a rappelé l'importance du respect de l'éthique éditoriale et décisionnelle. Dans l'affaire *Axel Springer*³²³, elle a défini plusieurs critères permettant d'évaluer si les reportages journalistiques servent un intérêt général et sont réalisés dans le respect de l'éthique. Il s'agit notamment du respect des normes professionnelles par le journaliste, de la véracité des faits et de la méthode d'acquisition des informations. Dans l'affaire *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*³²⁴, la Cour a souligné le rôle de la presse en tant que sentinelle de la société, renforçant ainsi son statut spécial en vertu de l'article 10 de la Convention. Par ailleurs, dans l'affaire *Steel et Morris c. Royaume-Uni* - dite « affaire *McLibel* » - la Cour a reconnu le droit des journalistes défenseurs d'exprimer des opinions tranchées, mais a réaffirmé que même cette forme de journalisme devait respecter des exigences minimales en matière d'équité et d'exactitude des faits³²⁵.

Prise dans son ensemble, cette jurisprudence illustre la conception nuancée que la Cour européenne se fait de la profession de journaliste. Cette jurisprudence a permis

³¹⁶ *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], par. 105 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2012-3](#).

³¹⁷ *Yordanova et Toshev c. Bulgarie*, par. 51

³¹⁸ *Comité de rédaction de Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, par. 63 ; voir également G. Iacino, *IRIS Newsletter* [2011-6](#).

³¹⁹ *Kącki c. Pologne*, par. 52.

³²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, [Thème clé - Article 10 Protection des journalistes et des activités journalistiques](#) (dernière mise à jour : 28/02/2025).

³²¹ *Goodwin c. Royaume-Uni* ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [1996-4](#).

³²² Voir par exemple : *The Guardian*, « [Sicilian prosecutors wiretapped journalists covering refugee crisis - Conversations recorded ahead of cases in which rescuers from charities charged with collaboration with people smugglers](#) », 6 avril 2021, en anglais.

³²³ *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], par. 93, voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2012-3](#) ; *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], par. 65.

³²⁴ *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*, par. 65 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [1999-6](#).

³²⁵ *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, par. 90 ; voir également D. Voorhoof, *IRIS Newsletter* [2005-4](#).



d'établir une feuille de route détaillée pour délimiter les frontières juridiques et éthiques du journalisme en Europe, en offrant à la fois une protection et des conseils à ceux qui se sont engagés à servir le public au moyen de reportages précis et respectueux de l'éthique.

7.2.3. Les principes éthiques et les codes de conduite

Bien que les cadres réglementaires constituent l'architecture officielle de la protection des journalistes, les décisions prises au quotidien par les journalistes sont bien souvent guidées par leur déontologie professionnelle. Dans toute l'Europe, les codes et principes éthiques font office de boussole, et aident les journalistes à faire face aux dilemmes que les seuls textes de loi ne permettent pas de résoudre³²⁶. Ces codes mettent l'accent sur les principes de véracité, d'exactitude, d'indépendance et d'équité - des valeurs qui sont au cœur de la mission de service public du journalisme³²⁷.

Un journalisme respectueux de l'éthique exige tout d'abord un engagement en faveur de l'exactitude et de la véracité³²⁸. Les journalistes doivent en effet procéder à une vérification rigoureuse des faits, consulter plusieurs sources et faire preuve de transparence quant aux incertitudes qui pourraient subsister dans les informations qu'ils publient. L'obligation de rectifier sans délai et de manière appropriée toute erreur est également un principe essentiel de la déontologie journalistique. La question de l'indépendance est un autre aspect fondamental de cette éthique : les journalistes doivent éviter tout conflit d'intérêts, résister aux pressions extérieures et conserver leur autonomie éditoriale, même dans des situations délicates d'un point de vue politique ou commercial.

En Europe, l'autorégulation est le modèle privilégié pour faire respecter les normes journalistiques. Cette autorégulation est souvent mise en œuvre par l'intermédiaire de conseils des médias, de médiateurs et de codes internes adoptés par les organes de presse. Ces mécanismes favorisent non seulement le principe de responsabilité, mais contribuent également à renforcer la confiance du public dans le journalisme en tant qu'institution démocratique.

La Charte d'éthique mondiale des journalistes³²⁹ de la Fédération internationale des journalistes (FIJ) est l'un des instruments internationaux les plus largement reconnus ; elle énonce en effet des principes universels en matière d'intégrité journalistique et implique l'engagement de respecter les faits, de faire preuve d'impartialité et de protéger la confidentialité des sources. Les codes nationaux reposent sur ces principes, et les adaptent aux pratiques des médias et aux systèmes juridiques en vigueur dans les pays concernés. Au Royaume-Uni, par exemple, le Code de bonnes pratiques des rédacteurs fournit des

³²⁶ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, *Journalisme éthique et droits de l'homme*, CommDH/document thématique (2001) 1, p. 17.

³²⁷ Voir une [base de données](#) contenant 55 codes de déontologie de 45 pays.

³²⁸ Voir, par exemple, le *Foreign Press Correspondents* des États-Unis, « *On the Rights, Duties, Obligations, and Responsibility of Journalists and the Media* » (2024), en anglais.

³²⁹ FIJ, « *Charte mondiale d'éthique des journalistes* », adoptée lors du 30^e congrès mondial de la FIJ à Tunis le 12 juin 2019. Elle complète le Code de principes de la FIJ sur la conduite des journalistes (1954), dit « Déclaration de Bordeaux ».



éléments d'orientation détaillés sur l'exactitude, la protection de la vie privée et le droit de réponse. En France, la Charte d'éthique professionnelle des journalistes énonce des valeurs similaires, tout en mettant l'accent sur la responsabilité des journalistes à l'égard des citoyens³³⁰.

De nouvelles initiatives ont également vu le jour pour répondre à l'évolution des défis auxquels sont confrontés les journalistes à l'ère du numérique. La *Journalism Trust Initiative* (JTI)³³¹, pilotée par Reporters sans frontières, fixe des critères de transparence, d'indépendance et de normes professionnelles que les médias peuvent adopter de manière volontaire. Elle vise à lutter contre la désinformation et à renforcer la confiance du public en permettant de mesurer et de visualiser le respect des pratiques éthiques.

Les meilleures pratiques en matière de journalisme éthique consistent à s'assurer de la fiabilité des sources et à vérifier les déclarations par des contrôles indépendants et complémentaires. Les journalistes sont encouragés à privilégier les sources publiques et vérifiables, telles que celles obtenues par le biais de la législation sur l'accès à l'information, aussi souvent que possible. Les lignes directrices relatives à l'éthique mettent également l'accent sur l'importance de limiter les conséquences préjudiciables, soit en protégeant les personnes vulnérables dans les reportages, soit en s'abstenant de tout sensationnalisme, soit encore en faisant preuve de délicatesse dans les reportages traitant de situations tragiques ou de conflits.

Dans un environnement médiatique fragmenté, la transparence des processus éditoriaux revêt une importance toujours plus grande. Les journalistes et les médias d'information sont invités à signaler tout potentiel conflit d'intérêt, mais aussi à expliquer comment les informations sont sourcées et vérifiées, et à conserver des moyens de communication ouverts avec leur public. Cette forme de transparence renforce non seulement la crédibilité, mais également la relation entre la presse et le public auquel elle s'adresse.

En définitive, le journalisme éthique est plus qu'une simple question de conformité ; il s'agit d'un processus permanent de réflexion et de responsabilité. Associés aux protections juridiques et aux garanties judiciaires, ces principes éthiques forment un dispositif global qui permet aux journalistes de mener à bien leur mission de premier plan dans une société démocratique, et ce en toute liberté et en parfaite connaissance des responsabilités qui leur incombent.

³³⁰ France, Conseil de déontologie journalistique et de médiation, « [Déclaration des droits et devoirs des journalistes](#) ».

³³¹ Conçue comme une norme ISO, la « *Journalism Trust Initiative* », lancée par Reporters sans frontières (RSF), a été élaborée par un panel de 130 experts internationaux sous l'égide du Comité européen de normalisation (CEN) et publiée en tant qu'accord d'atelier (*Workshop Agreement*) CWA 17493 pour récompenser le journalisme digne de confiance et le respect des normes professionnelles. Plus de 1 700 médias dans plus de 100 pays participent au mécanisme de la *Journalism Trust Initiative*.

7.3. Les conditions de travail dans le secteur des médias

Les journalistes se trouvent de plus en plus fréquemment confrontés à des conditions de travail difficiles dans l'ensemble de l'Europe, du fait de l'effet conjugué des pressions économiques, des bouleversements technologiques et des inégalités structurelles. Alors que le journalisme joue un rôle fondamental dans le fonctionnement des sociétés démocratiques, les personnes qui exercent cette profession doivent bien souvent faire face à des environnements de travail peu stables et insuffisamment réglementés. Cette partie explore les cadres législatifs et institutionnels qui réglementent le travail dans le secteur des médias, identifie les défis structurels qui persistent et examine comment la dégradation des conditions peut avoir une incidence sur l'indépendance des journalistes et la qualité des informations d'intérêt général.

7.3.1. Le cadre législatif et institutionnel

Alors que les journalistes bénéficient de solides garanties en matière de liberté d'expression au titre de la législation internationale et régionale relative aux droits de l'homme, les mesures de protection du travail qui s'appliquent spécifiquement au secteur des médias sont très inégales et souvent inadéquates. Au cours de ces dernières années, plusieurs institutions européennes ont exprimé leur inquiétude quant aux conditions de travail des professionnels des médias et ont proposé de mettre en place des réformes pour y remédier.

Par sa résolution 2213 (2018)³³², l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a notamment rappelé qu'il était urgent de renforcer la protection des journalistes indépendants, qui constituent aujourd'hui une part importante de la force de travail du secteur des médias. La résolution appelle à une meilleure représentation syndicale et à des protections de sécurité sociale pour les journalistes indépendants (*freelance*), parallèlement à des mécanismes plus solides pour défendre leurs droits professionnels face à la précarité de l'emploi et à l'intimidation.

De même, le Comité économique et social européen (CESE), dans son avis de 2022 sur les droits des journalistes en matière de travail³³³, a mis en évidence des inégalités croissantes entre les journalistes contractuels à temps plein et les journalistes indépendants ou pigistes (*gig workers*)³³⁴. Il a ainsi préconisé la mise en place de normes minimales en matière de contrats de travail, de rémunération équitable, de couverture sociale et d'accès aux services de formation et de santé mentale. Le CESE a précisé qu'en

³³² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Résolution 2013 (2018), « [Le statut des journalistes en Europe](#) », adoptée le 25 avril 2018.

³³³ Comité économique et social européen (CESE) Avis sur « Les droits des journalistes en matière de travail » (SOC/705), adopté le 18 mai 2022.

³³⁴ Les journalistes indépendants proposent et produisent des articles de manière indépendante pour divers médias, et entretiennent souvent des relations à long terme avec les rédacteurs en chef. Les pigistes dans le domaine du journalisme peuvent effectuer des missions courtes et ponctuelles, telles que la couverture d'un événement ou le référencement de contenus. Ces missions sont généralement organisées par l'intermédiaire de plateformes ou d'agences, avec une participation limitée de la rédaction.

l'absence de réformes ciblées, les conditions de précarité auxquelles sont confrontés de nombreux journalistes risquent de mettre en péril la viabilité et l'intégrité de l'ensemble de l'écosystème médiatique.

7.3.2. Les défis structurels

Les journalistes européens sont confrontés à une série de défis structurels qui ont une incidence en matière de sécurité d'emploi, de bien-être et d'autonomie professionnelle. L'un des problèmes les plus fréquemment signalés concerne la généralisation de longues heures de travail dans des environnements soumis à une forte pression³³⁵. Les délais trop courts, la connectivité incessante par le biais d'outils numériques et l'attente d'une production d'informations en temps réel contribuent à des niveaux très élevés d'épuisement professionnel (*burnout*) et de stress psychologique³³⁶.

La réorganisation des sociétés de médias et les licenciements sont également devenus monnaie courante dans de nombreux pays, notamment dans le sillage de la crise financière de 2008 et des répercussions économiques plus récentes liées à la pandémie de COVID-19³³⁷. À mesure que les recettes publicitaires traditionnelles se réduisent et que les plateformes numériques absorbent une part toujours plus importante de la participation du public, de nombreux médias ont diminué ou réorganisé leurs activités³³⁸. Ces modifications entraînent bien souvent une augmentation de la charge de travail pour le personnel restant, une diminution des ressources éditoriales et un affaiblissement de leurs moyens d'investigation³³⁹.

La stagnation, voire la baisse des salaires, ne fait qu'aggraver davantage encore la situation³⁴⁰. Dans plusieurs pays de l'Union européenne, les salaires moyens des journalistes n'ont pas suivi le rythme de l'inflation ou du coût de la vie, en particulier pour les professionnels qui débutent leur carrière et les journalistes régionaux. La détérioration des garanties de revenus a contribué à faire du journalisme une profession moins attrayante sur le long terme, ce qui a suscité des inquiétudes quant à la capacité du secteur à retenir les talents et à assurer le renouvellement générationnel.

³³⁵ Fédération internationale des journalistes, « [Working Conditions of European Journalists](#) » (2009), uniquement en anglais.

³³⁶ OSH Wiki, « [Journalism and psychosocial risk factors](#) », uniquement en anglais.

³³⁷ Jana Rick et Thomas Hanitzsch, « *Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions* », *Journalism Practice*, (2024), uniquement en anglais.

³³⁸ National Union of Journalists (NUJ), « *DM2023: Artificial Intelligence* » (2023), en anglais.

³³⁹ OSH Wiki, « [Journalism and psychosocial risk factors](#) », uniquement en anglais.

³⁴⁰ Jana Rick et Thomas Hanitzsch, « *Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions* », *Journalism Practice*, (2024), uniquement en anglais.



7.3.3. L'inégalité de genre dans le secteur du journalisme

L'inégalité de genre continue à être un problème récurrent dans le secteur des médias. Malgré des progrès dans certains domaines, les femmes journalistes sont toujours moins bien rémunérées que leurs homologues masculins et sont par ailleurs sous-représentées dans les fonctions décisionnelles³⁴¹. L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes est généralement exacerbé par des structures salariales opaques, un manque de transparence dans les processus de promotion et la multiplication de contrats à court terme³⁴².

Des études ont également révélé l'existence d'une discrimination fondée sur le genre dans les salles de rédaction et dans les attributions éditoriales³⁴³. Les femmes journalistes se voient en effet généralement confier des sujets plus « légers » ou des reportages sur des questions liées au mode de vie, alors que les enquêtes et les reportages à caractère politique restent l'apanage des hommes. Le harcèlement, tant sur le lieu de travail qu'en ligne, est un autre obstacle de taille, puisque les femmes journalistes sont fréquemment la cible d'insultes lorsqu'elles couvrent des sujets controversés³⁴⁴.

Les femmes journalistes indépendantes (*freelance*) sont particulièrement vulnérables. Elles sont confrontées au double défi de la précarité de l'emploi et des préjugés sexistes, et n'ont souvent pas droit à des congés de maternité, à des aides pour la garde d'enfants ou à des recours juridiques en cas de discrimination. Ces disparités ne sont pas seulement préjudiciables aux carrières individuelles, elles limitent également la diversité des opinions et des points de vue dans les médias³⁴⁵.

7.3.4. La précarisation des journalistes indépendants

Les journalistes indépendants (*freelance*) sont un segment de plus en plus important des effectifs des médias, qui est bien souvent la conséquence directe de la multiplication des licenciements³⁴⁶. Ils sont généralement payés à la tâche, à des tarifs qui ne tiennent pas compte du temps et des risques inhérents à la production d'un travail journalistique de qualité. Les retards de paiement sont fréquents, et les contrats sont souvent dépourvus de

³⁴¹ Reuters Institute, « *Female journalists under-represented in European media* », en anglais.

³⁴² Parlement européen, Direction générale des politiques internes, *Gender Equality in the Media Sector* (L'égalité de genre dans le secteur des médias) (2018), p. 18 à 19, en anglais.

³⁴³ Reuters Institute, Amy Ross Arguedas, Mitali Mukherjee et Rasmus Kleis Nielsen, « *Women and leadership in news media 2024: Evidence from 12 markets* », en anglais.

³⁴⁴ EJO, « *Where are the Women Journalists in Europe's Media?* » (2018), en anglais.

³⁴⁵ Fédération internationale des journalistes, « *Journée de l'égalité de rémunération : l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes dans le journalisme doit être comblé immédiatement* ».

³⁴⁶ ETUI, Hélène Brédart, « *Freelances : instruments et victimes de la dérégulation des relations du travail* ».



protections élémentaires telles que les arrêts maladie, la couverture santé ou les cotisations au régime de retraite³⁴⁷.

Cette précarité des revenus a un impact direct sur les choix professionnels³⁴⁸. Les journalistes indépendants peuvent se voir contraints d'accepter plusieurs missions simultanément ou de compenser leurs revenus par un travail sans lien avec leur profession, ce qui limite leur capacité à réaliser des reportages d'investigation approfondis. L'absence de toute aide institutionnelle les expose également à des risques personnels plus élevés, en particulier lorsqu'ils se rendent dans des zones de conflit, participent à des manifestations ou couvrent des sujets particulièrement sensibles³⁴⁹. Sans le soutien d'un média, ils n'ont généralement pas accès à l'aide juridique, aux formations en matière de sécurité ou à des équipements de protection.

Les organisations professionnelles ont demandé à plusieurs reprises la mise en place de réformes visant à protéger les journalistes indépendants et à prévoir des dispositions permettant la négociation de conventions collectives, une rémunération équitable et l'accès à des négociations collectives³⁵⁰. Les progrès réalisés dans ce domaine ont toutefois été très limités et le modèle *freelance* continue à évoluer dans un espace largement dépourvu de réglementation. En outre, la plupart des pays européens se sont activement opposés à la négociation collective et à la syndicalisation des travailleurs indépendants³⁵¹.

7.3.5. La question du droit d'auteur et de la rémunération

La question de la juste rémunération du travail intellectuel des journalistes est un élément essentiel, mais bien souvent négligé, de leurs conditions de travail. La directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique, adoptée en 2019, visait à rééquilibrer la relation entre les créateurs de contenu et les plateformes numériques³⁵². L'article 15 de la directive sur le droit d'auteur a instauré un nouveau droit pour les éditeurs de presse, qui leur permet de réclamer une compensation lorsque leur contenu est utilisé par des services en ligne tels que les agrégateurs d'actualités et les moteurs de recherche.

³⁴⁷ Voir par exemple : Mark Spilsbury, « *Exploring Freelance Journalism: Report for the National Council for the Training of Journalists* » (2016), NCTJ, en anglais ; EFJ, « *Denmark: New study shows media over-reliance on freelance journalists* » (2025), en anglais.

³⁴⁸ Jana Rick et Thomas Hanitzsch, « *Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions* », *Journalism Practice* (2024), en anglais.

³⁴⁹ Maja Šimunjak et Manuel Menke, « *Workplace well-being and support systems in journalism: Comparative analysis of Germany and the United Kingdom* » (2022), en anglais.

³⁵⁰ EFJ, « *Declaration of Freelance Journalists in Europe* » (2025) en anglais ; cette déclaration des journalistes indépendants en Europe détaille les mesures fondamentales nécessaires pour garantir des conditions de travail équitables, l'égalité de traitement et des moyens de subsistance convenables pour les journalistes indépendants en Europe.

³⁵¹ ETUI, Hélène Brédart, « *Freelances : instruments et victimes de la dérégulation des relations de travail* ».

³⁵² Directive (UE) sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.



Bien que cette directive ait constitué une étape positive dans la reconnaissance de la valeur des contenus de presse à l'ère du numérique, sa mise en œuvre n'a pas été uniforme dans les États membres de l'Union européenne. Certains pays, comme la France et l'Allemagne, ont adopté des accords de licence qui permettent aux journalistes de bénéficier d'un partage des recettes. D'autres doivent encore mettre en place des mécanismes efficaces de répartition des paiements, ce qui suscite des inquiétudes en matière de transparence et d'équité.

En outre, les avantages de l'article 15 ont souvent bénéficié davantage aux éditeurs qu'aux journalistes. En l'absence d'accords contractuels bien définis, il peut arriver que les journalistes ne perçoivent que peu voire pas du tout de compensation au titre des accords de licence, même lorsque leur travail est largement reproduit en ligne. Les défenseurs des droits de l'homme ont réclamé des dispositions plus précises afin de garantir que les journalistes perçoivent une part équitable de la compensation, tout particulièrement dans le secteur des travailleurs indépendants.

7.3.6. Les répercussions sur l'indépendance

La détérioration des conditions de travail dans le secteur du journalisme a de graves répercussions sur l'indépendance des médias. L'insécurité économique expose davantage les journalistes aux pressions extérieures, qu'elles proviennent des annonceurs, des responsables politiques ou des responsables éditoriaux. Dans les cas extrêmes, la crainte de perdre son emploi ou ses revenus peut conduire à l'autocensure, les journalistes préférant éviter les sujets susceptibles de déclencher des réactions négatives ou des controverses³⁵³.

Cette érosion de la liberté éditoriale est particulièrement marquée dans les environnements où la concentration des médias ou de leur propriété limite la diversité des points de vue³⁵⁴. Les journalistes en situation de précarité pourraient ne pas bénéficier du soutien nécessaire de la part des organisations de médias ou des structures professionnelles - comme une assistance juridique, des principes d'indépendance éditoriale, des syndicats ou des contrats de travail réguliers - pour contester la censure ou l'ingérence éditoriale, ce qui fragilise la capacité des médias à agir en tant que sentinelles de la société à l'égard des autorités publiques³⁵⁵.

La précarité financière limite également le temps et les ressources disponibles pour des reportages approfondis. En effet, les journalistes peuvent être amenés à privilégier la quantité au détriment de la qualité, en se contentant de communiqués de presse, de dépêches ou d'informations non vérifiées pour répondre à des exigences de production.

³⁵³ ETUI, Ricardo Gutierrez, « [Le marché est nuisible à la production libre et indépendante d'informations](#) ».

³⁵⁴ Voir EUI, [Media Pluralism Monitor 2024](#).

³⁵⁵ Mirjam Gollmitzer, « [Employment Conditions in Journalism](#) » (2019), en anglais.



Cette tendance compromet la rigueur, l'exactitude et la responsabilisation qui caractérisent un journalisme au service de l'intérêt général³⁵⁶.

En somme, les conditions de travail des journalistes ne sont pas uniquement une question de respect du Code du travail. Elles sont indispensables au bon fonctionnement des sociétés démocratiques. Garantir une rémunération équitable, la sécurité de l'emploi et l'autonomie professionnelle est essentiel non seulement pour les professionnels du secteur, mais également pour l'ensemble des citoyens qui comptent sur une presse libre et indépendante.

7.4. Conclusion

Ce chapitre a présenté le paysage complexe dans lequel évoluent les journalistes en Europe, en insistant sur les principaux défis juridiques, éthiques et socio-économiques. Bien qu'il existe de solides garanties juridiques internationales et régionales pour préserver la liberté d'expression et le droit à l'information, des lacunes subsistent dans la mise en œuvre et l'application de ces garanties. Les normes éthiques continuent à servir de guides indispensables à l'intégrité professionnelle, mais elles doivent être activement encouragées et adaptées aux nouvelles réalités technologiques. Parallèlement, la précarité de l'emploi, la stagnation des salaires, les disparités entre les hommes et les femmes et l'insuffisance de protections professionnelles menacent chaque jour davantage la capacité des journalistes à exercer leur rôle de sentinelle de la société de manière indépendante et efficace.

Malgré ces défis, un certain nombre de pratiques innovantes sont porteuses d'espoir. La promotion de codes de déontologie rigoureux et les efforts visant à accorder des protections professionnelles inclusives aux travailleurs indépendants et précaires du secteur des médias sont autant de progrès significatifs.

Cependant, afin de préserver la dimension démocratique du journalisme, il convient que les pays européens adoptent une approche plus harmonisée et plus cohérente en renforçant et en appliquant de manière uniforme les protections juridiques et professionnelles dont bénéficient les journalistes. Une action coordonnée au niveau national et régional est indispensable pour garantir que les journalistes du continent puissent travailler librement, de manière indépendante et dans des conditions équitables, ce qui permettrait au journalisme de consolider son rôle de pierre angulaire des sociétés démocratiques.

³⁵⁶ Reuters Institute, Philipp Rottwilm, *The Future of Journalistic Work: Its Changing Nature and Implications* (2014), en anglais.



8. La sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias

Tarlach MCGONAGLE et Fenna VAN HAEFTEN – Faculté de droit, Université de Leyde

8.1. Introduction

Les statistiques et les analyses qui les accompagnent dressent un tableau particulièrement sombre et inquiétant : les journalistes et les autres acteurs des médias font l'objet de menaces et d'attaques généralisées dans toute l'Europe (et au-delà). La vue d'ensemble des menaces qui pèsent sur la liberté d'expression et la liberté des médias est bouleversante, tant par le nombre et la quantité des menaces, que leur caractère acharné et leur intensité³⁵⁷.

Depuis 2015, 52 journalistes ont été tués dans des États membres du Conseil de l'Europe et, à l'heure où nous écrivons ces lignes, 87 journalistes sont en détention et l'on dénombre 24 cas d'impunité pour des meurtres de journalistes³⁵⁸. La guerre en Ukraine « demeure le sujet de préoccupation majeur en 2024 », année au cours de laquelle 266 alertes de menaces à la sécurité des journalistes ont été recensées en Europe³⁵⁹.

Dans son rapport sur l'état de droit de 2025, la Commission européenne s'est fondée sur les dernières conclusions du *Media Pluralism Monitor* (l'instrument de surveillance du pluralisme des médias), qui a dévoilé une image globale de « détérioration de la situation des journalistes dans plusieurs pays, avec une augmentation de la violence physique lors des manifestations, du harcèlement en ligne et des campagnes de diffamation de la part de responsables politiques »³⁶⁰.

La multiplication des initiatives visant à améliorer cette situation inacceptable n'a malheureusement pas permis de l'éradiquer au cours de cette dernière décennie. Ces initiatives ont été prises aux niveaux international, européen et national et concernent l'établissement de normes juridiques et politiques, le renforcement de la jurisprudence, ainsi qu'une surveillance accrue et une série de mesures pratiques et de pilotage, telles que

³⁵⁷ Organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et

la sécurité des journalistes, [Rapport sur la liberté de la presse en Europe 2024 : Affronter les pressions politiques, la désinformation et l'érosion de l'indépendance des médias](#), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2025.

³⁵⁸ Données disponibles sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes le 15 septembre 2025.

³⁵⁹ Rapport sur la liberté de la presse en Europe 2024, *op. cit.*

³⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [Rapport 2025 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne](#), COM(2025) 900 final, 8 juillet 2025, p. 24 ; voir également, *ibid.*, pp. 26 et 27.

des protocoles, des plans d'action, des formations et des campagnes d'information et publicitaires.

Le présent chapitre offre une vue d'ensemble et une analyse des récentes initiatives en cours au niveau européen pour étendre et renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias. Cette analyse part du constat que la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias est une condition préalable à la protection de l'activité journalistique, qui englobe un cycle de collecte d'informations, de production d'actualités et d'analyses, et de diffusion de contenus journalistiques.

Les actions menées pour renforcer les dispositifs de protection et leur application ont permis de redéfinir les notions de sécurité et de protection des journalistes. Ces termes ne doivent plus être interprétés comme se limitant (i) à la sécurité physique des journalistes ou (ii) aux journalistes (professionnels ou institutionnels). La sécurité et la protection sont des concepts à 360 degrés ; la sécurité physique ne peut être assurée efficacement que dans un contexte de protection plus vaste qui prend en compte des dimensions psychologiques, juridiques, financières et autres. Le journalisme étant une activité exercée par toute une série d'acteurs différents, il est essentiel de garantir la sécurité de tous ceux qui exercent ces activités.

Une autre nouvelle approche consiste à dire que l'architecture habituelle de protection est pertinente mais insuffisante pour répondre aux exigences des reportages réalisés dans des situations de guerre et de conflit ou les concernant. Afin de répondre aux besoins spécifiques de ces situations, il est indispensable de chercher à mettre en place des mécanismes de protection supplémentaires.

8.2. La cartographie, le suivi, la classification et l'analyse des menaces

Ces dernières années ont été marquées par une multiplication du nombre de contrôles et de rapports (spécialisés) qui contribuent à l'élaboration de lois et de politiques fondées sur des données concrètes dans l'écosystème des multimédias³⁶¹. Ces mécanismes de signalement et de surveillance permettent de faire la lumière sur les réalités du terrain, à la fois en ligne et hors ligne, et de dénoncer les menaces qui pèsent sur la liberté des médias. À mesure qu'ils sont reconnus comme des sources fiables d'information et d'analyse, ces mécanismes sont de plus en plus utilisés pour façonner la réglementation et la politique au niveau européen et national. Il s'agit là d'une précieuse contribution à la qualité de la réglementation et des politiques spécifiques et pertinentes pour les médias.

La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (ci-après, « Plateforme pour la sécurité des journalistes »), instituée sous l'égide du Conseil de l'Europe en avril 2015, a mis au point une catégorisation des menaces qui

³⁶¹ Parmi les principaux exemples au niveau européen, il convient de citer la plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, le *Media Pluralism Monitor*, le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit, le *Media Freedom Rapid Response Monitor*, l'*Euromedia Ownership Monitor*, le *Digital News Reporting* et le *World Press Freedom Index*.



s'avère particulièrement utile à des fins d'analyse. Ces catégories, et le nombre de signalements par catégorie pour la période 2015-2024, sont les suivantes : atteintes à la sécurité et à l'intégrité physique des journalistes (483 signalements) ; détention et emprisonnement de journalistes (348 signalements) ; harcèlement et intimidation de journalistes (568 signalements) ; impunité (pour les crimes contre les journalistes) (42 signalements) ; et autres actes ayant un effet dissuasif sur la liberté des médias (529 signalements)³⁶². Alors que la plupart des catégories concernent les journalistes, la dernière d'entre elles ouvre la voie à une plus vaste documentation sur les menaces qui pèsent sur la liberté des médias. Les exemples englobent la législation restrictive, la censure et l'ingérence dans la liberté éditoriale, les menaces à la confidentialité des sources des journalistes, les atteintes à la sécurité numérique, la surveillance illicite ou l'interception des communications (données) des journalistes. D'autres mécanismes de surveillance se concentrent plus explicitement sur les menaces qui pèsent sur la liberté des médias, comme la captation des médias et les menaces relatives au pluralisme des médias³⁶³.

Les nombreux mécanismes de surveillance donnent une image concrète de la situation : la liberté d'expression, l'indépendance journalistique, la liberté des médias et le pluralisme sont tous confrontés à une série de menaces qui les affectent à différents niveaux et avec des degrés d'intensité variables. Les médias ne sont toutefois pas les seuls à subir le poids de ces menaces ; le débat public constitue une cible plus générale. Les menaces visent à la fois les participants au débat public, les valeurs épistémiques sur lesquelles repose le débat public, les structures et les modalités du débat public, la portée et le contenu du débat public, ainsi que la santé de l'écosystème du débat public. Pour que la liberté des médias prenne tout son sens, elle doit être protégée contre cet afflux de menaces qui pèsent sur le débat public.

Cette partie permet, grâce à une vue d'ensemble et à une analyse globale, de se faire une idée de l'ampleur, de la portée et de la gravité des menaces qui pèsent sur la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, ainsi que sur la liberté des médias et le pluralisme d'une manière plus générale. La prochaine partie est consacrée au cadre multidimensionnel qui a été élaboré au niveau européen pour contrer ces menaces.

8.3. Les normes juridiques et politiques pour lutter contre les menaces

8.3.1.1. Le cadre international

Les principaux instruments juridiquement contraignants au niveau international sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)³⁶⁴ et les Conventions de

³⁶² « Rapport sur la liberté de la presse en Europe - 2024 », *op. cit.*

³⁶³ Voir, par exemple, le [Media Pluralism Monitor](#) et le mécanisme de signalement sur l'état de droit ([Rule of Law Reporting mechanism](#)) de la Commission européenne (en anglais).

³⁶⁴ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966 de l'Assemblée générale des Nations Unies (entrée en vigueur le 23 mars 1976).



Genève et leurs Protocoles additionnels³⁶⁵. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit plusieurs droits qui sont essentiels à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias en général. Le droit à la vie (article 6), le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7), le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (y compris le droit de ne pas faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire) (article 9) et le droit à la liberté de circulation (y compris le droit de quitter un pays) (article 12) sont des conditions préalables à l'exercice effectif par les journalistes et les autres acteurs des médias de leur droit à la liberté d'expression (article 19).

Les conventions de Genève, et en particulier leurs protocoles additionnels, précisent que les journalistes qui exercent leur métier dans le cadre d'un conflit armé doivent être protégés en tant que civils et que, s'ils sont capturés, ils ont droit au statut de prisonnier de guerre et doivent être traités avec humanité. Ces droits et principes ont un caractère contraignant pour les États, mais ils sont encore bien trop peu détaillés.

D'autres instruments, tels que les résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui revêtent une influence politique mais ne sont pas juridiquement contraignantes, ont été élaborés pour concrétiser les principes en question et offrir aux États et aux autres parties prenantes des éléments d'orientation pertinents et circonstanciés sur la manière de protéger au mieux les journalistes dans divers contextes³⁶⁶.

Le plan d'action des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité³⁶⁷ est un instrument fondamental, dont le principal objectif est de contribuer « à créer un environnement libre et sûr pour les journalistes et les professionnels des médias dans les situations conflictuelles ou non, afin de renforcer à terme la paix, la démocratie et le développement dans le monde »³⁶⁸. Le plan d'action des Nations Unies repose sur un certain nombre de principes³⁶⁹, tels que l'action conjointe et la collaboration au sein et au-delà du système des Nations Unies. Il se caractérise par une approche axée sur les droits de l'homme, qui tient compte du contexte, avec une attention particulière pour les questions de genre et de handicap, ainsi que par une analyse multidisciplinaire des causes profondes des menaces qui pèsent sur les journalistes et de l'impunité. Ce plan d'action préconise

³⁶⁵ Les [Conventions de Genève](#) du 12 août 1949, et leurs protocoles additionnels. Pour une vue d'ensemble et une analyse plus approfondie, voir : T. McGonagle, [How to address current threats to journalism ? The role of the Council of Europe in protecting journalists and other media actors](#), Document d'experts, doc. n° MCM 2013(009), Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information, « Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités », Belgrade, 7 et 8 novembre 2013 ; S. Parmar, « La protection internationale des droits de l'homme des journalistes », in O. Andreotti (sous la direction de), [Le journalisme à l'épreuve : Menaces, enjeux et perspectives](#), Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2015, pages 37 à 80.

³⁶⁶ Pour une vue d'ensemble, voir : S. Chocarro, J. Harrison, T. McGonagle, S. Parmar et S. Torsner, « [Closing the normative gap : What ten years of Human Rights Council Resolutions tell us about its approach to the safety of journalists](#) », document de travail, septième conférence académique sur la sécurité des journalistes, organisée conjointement par l'Université de la République d'Uruguay et l'UNESCO, Journée mondiale de la liberté de la presse à Punta del Este, Uruguay, 3 mai 2022.

³⁶⁷ [Plan d'action des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité](#).

³⁶⁸ *Ibid.*, point 4.1.

³⁶⁹ *Ibid.*, partie 3.

l'utilisation de « [m]écanismes solides (indicateurs) de suivi et d'évaluation de l'impact des interventions et des stratégies reflétant les valeurs fondamentales des Nations Unies »³⁷⁰.

8.3.2. Le cadre du Conseil de l'Europe

8.3.2.1. La Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Les journalistes et les médias remplissent un certain nombre de fonctions démocratiques essentielles pour la société. Premièrement, ils contribuent à la formation des opinions individuelles et collectives en diffusant massivement des informations et des idées. Deuxièmement, ils encouragent et facilitent le débat public sur des questions qui intéressent les citoyens en créant des forums d'échange de points de vue et d'opinions. Troisièmement, ils deviennent les sentinelles de la société (*public watchdogs*) en réalisant des enquêtes et des reportages destinés à rendre compte des agissements des gouvernements et d'autres puissants acteurs de la société.

Ces rôles essentiels sont de plus en plus joués non seulement par des journalistes professionnels et des médias officiels, mais également par d'autres acteurs, tels que des ONG, des universitaires et des blogueurs³⁷¹. La Cour européenne des droits de l'homme a défini le concept de « sentinelle de la société » dans sa jurisprudence et considère invariablement que le public est en droit de recevoir des informations et des idées sur des questions d'intérêt général et que les médias ont pour mission de transmettre ces informations et ces idées³⁷². Afin de permettre aux journalistes et aux médias de remplir cette mission, la Cour européenne a reconnu qu'ils devaient bénéficier d'un certain nombre de libertés et de privilèges spécifiques dans le cadre du droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁷³. Au nombre de ces libertés figurent la liberté éditoriale et organisationnelle³⁷⁴, la protection des sources confidentielles³⁷⁵ et le recours à un certain degré d'exagération et de provocation³⁷⁶. La jouissance de ces libertés est subordonnée à la condition que les journalistes, les médias et les autres observateurs publics s'acquittent de leurs devoirs et responsabilités, c'est-à-dire qu'ils respectent le droit (pénal)³⁷⁷, adhèrent à l'éthique

³⁷⁰ *Ibid.*, point 3.11.

³⁷¹ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], requête n° 18030/11, 8 novembre 2016.

³⁷² *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 26 avril 1979, Séries A n° 30 ; *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, Séries A n° 216.

³⁷³ *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, STE n° 5, 4 novembre 1950 (entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

³⁷⁴ *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Séries A n° 298.

³⁷⁵ *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II.

³⁷⁶ *Prager et Oberschlick c. Autriche*, 26 avril 1995, Séries A n° 313.

³⁷⁷ *Fressoz et Roire c. France* [GC], requête n° 29183/95, CEDH 1999-I.



professionnelle³⁷⁸, s'efforcent de fournir des informations exactes et fiables³⁷⁹ et tiennent compte des différentes versions des faits³⁸⁰.

Les journalistes et les autres acteurs des médias ne pourront toutefois pas remplir efficacement leur rôle de sentinelle de la société s'ils craignent pour leur sécurité et ne bénéficient pas d'une protection efficace, ou s'ils sont privés de leur liberté ou de leur droit à circuler librement. Ces protections et libertés fondamentales doivent être garanties comme condition préalable à la protection de la liberté des journalistes et des autres acteurs des médias de rendre compte et d'informer.

En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias est garantie par un ensemble de droits, à savoir le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5). La Cour européenne a développé dans sa jurisprudence un ensemble de principes visant à protéger différents aspects de la sûreté et de la protection, de la liberté et de la sécurité, ainsi que de la liberté d'expression des journalistes, des médias et des autres acteurs qui contribuent au débat public. Les États sont tenus de ne pas interférer avec ces droits, mais ils ont également l'obligation positive de prendre des mesures (pro-)actives pour les sauvegarder³⁸¹.

Les obligations positives des États comportent un volet matériel et un volet procédural. Sur le fond, l'État a « le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations ». Ce principe peut également s'étendre à une obligation positive « de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui ³⁸² ». Pour qu'une telle obligation positive soit mise en œuvre, « il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque »³⁸³.

Le volet procédural des obligations positives qui incombent aux États au titre des articles 2, 3 et 5 prévoit une obligation positive pour l'État de mener des enquêtes efficaces, indépendantes et sans délai sur toute allégation d'homicide illégal ou de mauvais traitements, commis par des acteurs étatiques ou non étatiques, afin de poursuivre les auteurs de ces crimes et de les traduire en justice. La Cour européenne a donné des

³⁷⁸ *Fressoz et Roire c. France*.

³⁷⁹ *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], requête n° 21980/93, CEDH 1999-III.

³⁸⁰ *Flux c. Moldova* (n° 6), requête n° 22824/04, 29 juillet 2008.

³⁸¹ T. McGonagle, « Les obligations positives en matière de liberté d'expression : un simple potentiel ou un véritable pouvoir ? », in O. Andreotti, (sous la direction de), *Le journalisme à l'épreuve : Menaces, enjeux et perspectives*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2015, pp ; 9-35.

³⁸² *Gongadze c. Ukraine*, requête n° 34056/02, § 164, CEDH 2005-XI.

³⁸³ *Ibid.*, § 165 ; *Kılıç c. Turquie*, requête n° 22492/93, §§ 62-63, CEDH 2000-III ; *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, § 116, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII ; *Özgür Gündem c. Turquie*, requête n° 23144/93, § 45, CEDH 2000-III.



indications précises sur les critères à respecter pour qu'une telle enquête soit jugée effective. Elle doit, par exemple, être « susceptible de parvenir à l'établissement des faits pertinents ainsi qu'à l'identification et, le cas échéant, à la condamnation des responsables »³⁸⁴. En outre, les autorités « doivent avoir pris toutes les mesures raisonnables à leur disposition pour obtenir tous les éléments de preuve concernant l'incident » et les conclusions de l'enquête « doivent être fondées sur une analyse approfondie, objective et impartiale de tous les éléments pertinents »³⁸⁵.

Les États sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de ce type de crimes. Les enquêtes et les poursuites pénales doivent prendre en compte l'ensemble des différents rôles (potentiels) dans ces crimes, tels que les auteurs, les instigateurs, les auteurs et les complices, ainsi que la responsabilité pénale qui découle de chacun de ces rôles³⁸⁶. Dans le même ordre d'idées, les autorités de l'État doivent également tenir compte de la position vulnérable dans laquelle se trouve un journaliste qui couvre des sujets politiquement sensibles vis-à-vis des détenteurs du pouvoir³⁸⁷. Elles sont en outre obligées d'enquêter sur l'existence d'un éventuel lien entre le crime perpétré contre le journaliste et l'exercice de l'activité professionnelle de ce dernier³⁸⁸.

À ce jour, c'est dans l'affaire *Dink c. Turquie*³⁸⁹ que la Cour européenne des droits de l'homme a fait la déclaration la plus ambitieuse au sujet des obligations positives des États pour garantir le droit à la liberté d'expression :

« Les États sont tenus de créer, tout en établissant un système efficace de protection des auteurs ou journalistes, un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées, même si celles-ci vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire même sont irritantes ou choquantes pour ces dernières »³⁹⁰. »

Ce principe exprime clairement le lien essentiel entre, d'une part, la sécurité et la protection et, d'autre part, le droit à la liberté d'expression ; il a été consolidé dans la jurisprudence suivante, comme dans l'affaire *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*³⁹¹. Plus récemment, dans l'affaire *Milashina et autres c. Russie*, la Cour européenne a conclu qu'un certain nombre de menaces verbales proférées par des responsables politiques et des dignitaires religieux de haut niveau à l'encontre de journalistes effectuant des reportages sur des affaires tchéchènes constituaient une campagne concertée d'intimidation à l'encontre de ces

³⁸⁴ *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*, requête n° 25091/07, § 242, 26 avril 2011.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ Voir à cet égard, *ibid.*, §§ 254 et 255.

³⁸⁷ *Gongadze c. Ukraine*, *op. cit.*, § 168.

³⁸⁸ *Huseynova c. Azerbaïdjan*, requête n° 10653/10, § 115, 13 avril 2017 ; *Mazepa et autres c. Russie*, requête n° 15086/07, § 73, 17 juillet 2018 ; *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 65286/13 et 57270/14, §§ 159 et 164, 10 janvier 2019.

³⁸⁹ *Dink c. Turquie*, requêtes n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, § 137, 14 septembre 2010.

³⁹⁰ *Ibid.*, paragraphe 137.

³⁹¹ *Op. cit.*

derniers³⁹². Ces déclarations comportaient des termes « déshumanisants ». La Cour européenne a constaté que le droit des requérants à la liberté d'expression et au respect de la vie privée avait été enfreint. La reconnaissance d'un lien potentiel entre violence verbale et violence physique est une autre caractéristique majeure de la jurisprudence de plus en plus abondante en matière de sécurité et de protection des journalistes.

8.3.2.2. Les textes normatifs du Comité des Ministres

Les divers principes de la Cour européenne en matière de sécurité des journalistes ne s'appliquent pas automatiquement et doivent par conséquent être davantage opérationnalisés. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe - l'organe décisionnel de l'organisation - joue un rôle de premier plan dans la concrétisation de ces principes en recommandations politiques adressées aux 46 États membres. Ces recommandations précisent les différentes manières de mettre en pratique les principes de la Cour européenne au niveau national. Les recommandations du Comité des Ministres ne sont pas juridiquement contraignantes pour les États, mais elles constituent des engagements politiques officiels et peuvent s'avérer particulièrement influentes sur le terrain. Le Comité des Ministres adopte également des déclarations politiques sur différentes thématiques, dans lesquelles il rappelle les normes existantes et/ou formule des observations à leur sujet.

Parmi le vaste éventail de textes normatifs du Comité des Ministres, seule une poignée d'instruments se concentre sur la sécurité des journalistes³⁹³. D'autres textes soulignent l'importance de certaines formes de journalisme ou de certains aspects du journalisme, comme le journalisme d'investigation³⁹⁴, le droit des journalistes à ne pas divulguer leurs sources d'information³⁹⁵, ou encore l'égalité de genre dans le secteur des médias³⁹⁶. Ces instruments contribuent clairement à la protection de l'ensemble des libertés opérationnelles dont les journalistes dépendent pour remplir leur rôle de sentinelle de la société, mais ne présentent qu'un intérêt indirect pour la sécurité des journalistes.

³⁹² [*Milashina et autres c. Russie*](#), requête n° 75000/17, 4 mars 2025.

³⁹³ [Recommandation n° R \(96\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des journalistes dans les situations de conflit et de tension, 3 mai 1996 ; Déclaration sur la protection des journalistes dans les situations de conflit et de tension, 3 mai 1996 ; [Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#), 26 septembre 2007 ; [Déclaration du Comité des Ministres relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias](#), 30 avril 2014 ; [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016.

³⁹⁴ [Déclaration du Comité des Ministres sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation](#), 26 septembre 2007.

³⁹⁵ [Recommandation n° R \(2000\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information, 8 mars 2000.

³⁹⁶ [Recommandation CM/Rec\(2013\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, 10 juillet 2013.



8.3.2.2.1. *La Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*

La Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias³⁹⁷ est l'instrument normatif emblématique du Conseil de l'Europe en matière de sécurité des journalistes. Elle a été précédée d'une déclaration au titre identique, adoptée par le Comité des Ministres en 2014³⁹⁸. La recommandation est plus exhaustive et plus détaillée que la déclaration.

Le principal objectif de cette recommandation consiste à encourager les États à s'acquitter de l'obligation positive qui leur incombe au titre de la Convention européenne des droits de l'homme de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tous au débat public, que ce soit en ligne ou hors ligne, et ce sans aucune crainte. La recommandation offre des indications détaillées aux États sur la manière d'améliorer leurs lois, leurs politiques et leurs pratiques en matière de sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias. Elle défend le principe selon lequel la protection doit être un concept à 360 degrés. Cette protection est en effet primordiale pour faire face aux menaces qui peuvent provenir de toutes parts et il convient par ailleurs qu'elle comporte une protection physique, psychologique/émotionnelle, matérielle, financière et juridique.

Dans sa recommandation, le Comité des Ministres invite instamment les États à procéder à un réexamen périodique des lois nationales pertinentes - et de leur mise en œuvre - afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux obligations légales énoncées à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il importe que ces examens soient indépendants et approfondis, et qu'ils soient réalisés à intervalles réguliers. Ils devraient « porter sur les lois en vigueur et sur les projets de loi, y compris ceux qui concernent le terrorisme, l'extrémisme et la sécurité nationale, et sur tout autre texte de loi touchant le droit à la liberté d'expression des journalistes et autres acteurs des médias ainsi que les autres droits essentiels pour en garantir l'exercice effectif ».

Les lignes directrices à l'intention des États s'articulent autour de quatre piliers : la prévention, la protection, les poursuites (avec une attention particulière à la lutte contre l'impunité) et la promotion de l'information, l'éducation et la sensibilisation. Le pilier « prévention » vise à garantir un environnement sécurisant et propice au journalisme, avec des garanties en matière de respect de l'État de droit et un cadre législatif qui assure la protection des journalistes, l'accès à l'information et le pluralisme de l'offre médiatique. La révision périodique indépendante et approfondie de la législation et des pratiques s'inscrit dans le cadre de ce pilier.

Le pilier « protection » aborde plus en détail l'application de la loi, les mécanismes de recours, la spécificité du genre, les formations sur les questions de sûreté et de sécurité

³⁹⁷ [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016. Voir : T. McGonagle, « [Comité des Ministres : nouvelle recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#) », IRIS 2016-5:1/3.

³⁹⁸ [Déclaration du Comité des Ministres relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias](#), 30 avril 2014.



numérique. Le pilier « poursuites » définit les exigences générales à respecter dans les enquêtes sur les crimes contre les journalistes, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne, et accorde une attention particulière aux stratégies visant à lutter contre l'impunité pour ces crimes et à y mettre un terme. Enfin, le pilier « promotion » invite les États à promouvoir la recommandation, ses objectifs, ses valeurs fondamentales et ses principales dispositions, tant au niveau national que dans les forums européens et internationaux pertinents.

La recommandation cherche à développer des thématiques qui, à l'époque, ne bénéficiaient que d'une attention limitée dans les normes européennes et internationales en vigueur, comme par exemple la dimension spécifiquement sexiste de la violence, des menaces et des agressions visant les femmes journalistes et les commentatrices, notamment sur internet. La « sécurité numérique » des journalistes, ainsi que la confidentialité des communications et la protection contre la surveillance, est une autre de ces thématiques.

Le chemin vers la mise en œuvre effective de la recommandation au niveau national a été pavé par diverses initiatives et documents du Conseil de l'Europe, notamment : une stratégie initiale de mise en œuvre³⁹⁹ ; un guide de mise en œuvre⁴⁰⁰ ; et la version élargie du guide de mise en œuvre⁴⁰¹. Alors que la stratégie de mise en œuvre initiale constituait une première tentative de définir une série de bonnes pratiques et d'éventuelles mesures concrètes, la dynamique des efforts de mise en œuvre s'est depuis largement orientée vers les guides de mise en œuvre détaillés. Le premier guide de mise en œuvre était consacré à la protection et aux poursuites, tandis que la version élargie du guide de mise en œuvre met l'accent sur la prévention et la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation sur les questions relatives à la sécurité des journalistes.

« Les journalistes comptent », la campagne en cours du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes (2023-2027) a pour principal objectif de renforcer la protection des journalistes et des autres acteurs des médias, ce qui va de pair avec l'objectif de garantir la mise en œuvre effective de la Recommandation CM/Rec(2016)4⁴⁰². Cette campagne est coordonnée par le Conseil de l'Europe en étroite collaboration avec les points focaux nationaux et les comités de campagne.

8.3.2.2.2. Recommandations et éléments d'orientation sur la sécurité des journalistes dans les situations de guerre, de conflit et de crise

La Recommandation CM/Rec(2016)4 ne comporte que quelques rares mentions relatives à la sécurité des journalistes qui réalisent des reportages à partir de zones ou de situations

³⁹⁹ [Stratégie pour une mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec\(2016\)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#), CDMSI(2018)005REV, 28 mars 2018,

⁴⁰⁰ [Guide de mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec\(2016\)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#), DGI(2020), 11 juin 2020.

⁴⁰¹ [Guide de mise en œuvre – version élargie à des thèmes choisis dans les piliers « Prévention » et « Promotion » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec\(2016\)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#), DGI(2023)05, juillet 2023.

⁴⁰² Voir le site web de la campagne : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/safety-of-journalists-campaign>.



de conflit ou à leur sujet⁴⁰³. Compte tenu de « la nature spécifique et la valeur démocratique du rôle joué par les journalistes et autres acteurs des médias dans [...] les zones de conflit »⁴⁰⁴, les États devraient encourager les organisations de médias à adopter « de[s] lignes directrices et de[s] procédures internes applicables à l'affectation de journalistes et d'autres acteurs des médias à des missions difficiles ou dangereuses, par exemple dans des zones de conflit » et à proposer, s'il y a lieu, « une aide psychologique au retour de mission »⁴⁰⁵. Le Comité des Ministres rappelle que les États « ne devraient pas imposer de restriction abusive de la liberté de circulation, y compris transfrontalière, des journalistes et autres acteurs des médias, ni l'accès à certains secteurs, zones de conflit, sites et forums, vu l'importance que revêtent cette mobilité et cet accès pour la collecte d'informations »⁴⁰⁶. Enfin, le Comité des Ministres souligne les « risques accrus » auxquels sont exposés les journalistes et les autres acteurs des médias, ainsi que les difficultés pour leur garantir une protection efficace lorsque « les pouvoirs publics peinent à maintenir un contrôle *de facto* sur le territoire »⁴⁰⁷.

L'une des raisons du faible nombre de ces mentions tient au fait que le Comité des Ministres apporte des précisions plus explicites et plus détaillées, notamment dans sa Recommandation n° (96)4 sur la protection des journalistes dans les situations de conflit et de tension. Les trois principaux objectifs de cette recommandation consistent à garantir :

- 1) la sécurité physique des journalistes dans les situations de conflit ;
- 2) la liberté de circulation des journalistes et leurs droits en matière d'information et de communication, afin qu'ils puissent remplir leur rôle de sentinelle de la société dans les situations de conflit ;
- 3) l'efficacité des enquêtes sur les agressions contre les journalistes dans les situations de conflit.

Au chapitre A), la recommandation souligne l'importance de la prévention grâce à des informations pratiques, une formation et des équipements de protection (principe 1), ainsi qu'une assurance adéquate (principe 2) et l'accès à des lignes téléphoniques d'urgence (principe 3).

Au chapitre B), la recommandation insiste sur le fait que les droits des journalistes en matière d'accès à l'information, de libre circulation et de confidentialité de leur correspondance, de leurs sources et de leurs moyens de communication sont tous protégés par la Convention européenne des droits de l'homme et peuvent uniquement être restreints dans le respect des limitations prévues à l'article 10(2) et des critères établis par la Cour européenne (principes 4 à 7). La recommandation invite les États à veiller à ce que leurs services de police et leurs forces armées accordent la protection et l'assistance nécessaires et raisonnables aux journalistes qui en font la demande (principe 8). Plus généralement, il convient que les autorités traitent les journalistes de manière non discriminatoire et non arbitraire et qu'elles ne restreignent pas l'accès des journalistes au territoire d'un État

⁴⁰³ Ces quatre mentions figurent dans les lignes directrices n° 14 et n° 16 et les principes n° 26 et n° 27.

⁴⁰⁴ Ligne directrice n° 14.

⁴⁰⁵ Ligne directrice n° 16.

⁴⁰⁶ Principe n° 26.

⁴⁰⁷ Principe n° 27.

(principes 9 et 10, respectivement). Les systèmes d'accréditation des journalistes ne doivent être utilisés que lorsque la situation l'exige et ils doivent faciliter et non entraver les activités journalistiques (principe 11).

En vertu du chapitre C), il incombe aux autorités de l'État de procéder à des investigations sérieuses sur les agressions commises à l'encontre de journalistes et de traduire leurs auteurs en justice ; les États doivent s'assurer une assistance mutuelle dans ces affaires pénales (principe 12).

Vue d'ensemble des principes énoncés dans la Recommandation n° (96)4 :

PRINCIPE	OBJECTIF
A	Protection de la sécurité physique des journalistes
1	Prévention
2	Assurances
3	Réseaux d'alerte
B	Droits et conditions de travail des journalistes travaillant dans des situations de conflit et de tension
4	Information, circulation et correspondance
5	Confidentialité des sources
6	Moyens de communication
7	Limites aux restrictions
8	Protection et assistance
9	Non-discrimination
10	Accès au territoire d'un État
11	Utilisation de systèmes d'accréditation
C	Investigation
12	[aucun titre]

Il convient de concevoir les recommandations de 1996 et de 2016 comme des textes complémentaires. Alors que la recommandation de 1996 met l'accent sur les situations de conflit, celle de 2016 examine des priorités contemporaines qui n'existaient pas réellement ou qui étaient en grande partie ignorées ou insuffisamment comprises au milieu des années 1990. Ces priorités sont, par exemple, la protection d'un plus grand nombre de personnes qui contribuent au débat public, et pas uniquement des journalistes ; le bien-être mental et émotionnel des journalistes ; les menaces spécifiques liées au genre qui pèsent sur les femmes journalistes ; et la dimension de la sécurité numérique, qui connaît une rapide augmentation.

À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, le Conseil de l'Europe a élaboré une synthèse et des lignes directrices spécifiques pour répondre aux exigences et aux risques inhérents aux reportages réalisés dans des situations de conflit ou au sujet de celles-ci⁴⁰⁸. Cette synthèse et ces lignes directrices reposent sur des normes juridiques et politiques et sont destinées à apporter des solutions pratiques. Elles proposent une série de mesures opérationnelles⁴⁰⁹, qui s'adressent aux différents acteurs concernés qui assument diverses obligations et responsabilités pour garantir la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias dans les situations de conflit. Les obligations les plus strictes (et juridiquement contraignantes) incombent aux États, mais les journalistes eux-mêmes, les organisations de médias et la société civile sont également tenus de respecter un certain nombre d'exigences. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des priorités retenues par le Conseil de l'Europe dans ses lignes directrices :

Responsabilités des :	Domaines
États membres	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de sécurité • Liberté de circulation et d'accès à l'information • Fourniture d'informations aux médias • Protection des sources d'information et des contenus rédactionnels des journalistes • Garanties contre les limitations injustifiées à la liberté d'expression • Accréditation • Correspondants de guerre / journalistes embarqués • Dérogations au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme
Journalistes	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des normes professionnelles et éthiques • Lutte contre la diffusion de propagande et de désinformation
Organisations de médias	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement de journalistes dans les zones de conflit • Conditions de travail adéquates
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Formation à la sécurité • Assurance pour les journalistes indépendants

8.3.2.3. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) défend avec constance la sécurité des journalistes et la liberté des médias. Elle a en effet adopté plus de 30 textes (résolutions et recommandations) dans lesquels la sécurité des journalistes et la liberté des médias font l'objet d'une attention particulière ou majeure. Ces textes documentent généralement des situations récurrentes et des cas individuels de menaces et de violences à l'encontre de

⁴⁰⁸ Conseil de l'Europe, [Freedom of expression in times of conflict](#), vue d'ensemble et ressources (en anglais).

⁴⁰⁹ Pour d'autres aspects pratiques, voir, par exemple : W. Horsley, [Safety of journalists guidebook](#) (3^{ème} édition), en anglais, Vienne, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, 2020.

journalistes, ainsi que des assassinats de journalistes. Ils apportent des éléments contextuels et personnalisent les statistiques en nommant les cibles et les victimes et en fournissant des informations sur les circonstances. La position de ces textes est toujours déterminée et catégorique ; ils sensibilisent l'opinion et appellent à des mesures de contrôle pour que les auteurs de crimes contre les journalistes soient poursuivis ou traduits en justice et pour mettre un terme à l'impunité dont bénéficient les auteurs de ces crimes. Les textes pertinents de l'APCE interpellent également régulièrement les États dans lesquels des crimes contre les journalistes sont perpétrés et appellent les autorités à remplir leurs obligations positives en prenant des mesures concrètes pour lutter contre ces crimes⁴¹⁰.

La démarche de l'APCE vise principalement à documenter en détail des cas spécifiques et à appeler à une action concrète pour traiter les cas documentés et les situations plus générales de crimes contre les journalistes et de menaces contre la liberté des médias. Cette approche complète celle du Comité des Ministres, qui s'abstient généralement de mentionner des cas individuels ou des pays en particulier dans ses recommandations et déclarations, et cherche davantage à élaborer des lignes directrices générales qui couvrent la diversité des situations dans les 46 États membres.

L'APCE a également examiné le thème spécifique de la sécurité des journalistes dans les zones de guerre et de conflit et en temps de crise⁴¹¹. Comme cela a déjà été souligné dans le cadre des activités normatives du Comité des Ministres, ces situations spécifiques exigent un engagement plus précis que les recommandations et lignes directrices élaborées en vue d'une application générale dans des situations (essentiellement) pacifiques. En octobre 2025, l'APCE a poursuivi dans cette voie en se concentrant sur la sécurité des journalistes en Ukraine et à Gaza⁴¹².

8.3.2.4. 3.2.4 Les conférences ministérielles sur les médias et la société de l'information

Depuis 1986, dix conférences des ministres du Conseil de l'Europe ont été organisées sur des questions concernant les médias et, plus récemment, la société de l'information. Ces conférences se traduisent généralement par des décisions politiques et des résolutions thématiques qui orientent les activités normatives du Comité des Ministres dans le domaine des médias au cours de la période suivante, c'est-à-dire jusqu'à la prochaine conférence ministérielle. Avant le milieu des années 1990, la sécurité des journalistes ne suscitait que

⁴¹⁰ Voir, par exemple, la [Résolution 2317 \(2020\)](#) de l'APCE et la [Recommandation 2168 \(2020\)](#) de l'APCE, toutes deux intitulées « Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe », 28 janvier 2020 ; [Résolution 2213 \(2018\)](#) de l'APCE « Le statut des journalistes en Europe », 25 avril 2018 ; [Résolution 2141 \(2017\)](#) de l'APCE et [Recommandation 2097 \(2017\)](#) de l'APCE, toutes deux intitulées « Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe », 24 janvier 2017.

⁴¹¹ [Résolution 1438 \(2005\)](#) de l'APCE et [Recommandation 1702 \(2005\)](#) de l'APCE, toutes deux intitulées « La liberté de la presse et les conditions de travail des journalistes dans les zones de conflits », 28 avril 2005 ; [Résolution 2419 \(2022\)](#) de l'APCE « Le rôle des médias en temps de crise », 25 janvier 2022.

⁴¹² [Résolution 2618 \(2025\)](#) de l'APCE « Les journalistes comptent : l'intensification des initiatives en faveur de la libération des journalistes ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie s'impose », 1^{er} octobre 2025 ; [Résolution 2623 \(2025\)](#) de l'APCE « Appel urgent pour mettre fin à la catastrophe humanitaire dévastatrice et à la situation des journalistes tués à Gaza », 2 octobre 2025.



très peu d'attention. La conférence ministérielle de 1994 a adopté une résolution sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme, qui mettait l'accent sur l'importance du journalisme dans les véritables démocraties⁴¹³. La résolution ne traitait toutefois les questions de sécurité que de manière marginale - elle ne faisait qu'une seule fois allusion à la nécessité de garantir des conditions de protection des journalistes lors de missions ou de situations dangereuses⁴¹⁴. Elle insistait davantage sur les garanties relatives à l'indépendance journalistique et sur les principes déontologiques qui encadrent le journalisme.

Lors de la conférence ministérielle de 2005, la question de la protection et de la sécurité des journalistes et des professionnels des médias en temps de crise a fait l'objet d'une attention particulière⁴¹⁵. Une résolution sur ces problèmes a réaffirmé la nécessité pour les journalistes de pouvoir travailler en toute sécurité et sans entrave, notamment en temps de crise, comme la guerre et le terrorisme, où les menaces qui pèsent sur eux et sur leur travail tendent à augmenter en nombre et en intensité. Il s'agissait là du début d'un engagement sur le long terme en faveur des questions de sécurité et de protection.

La Conférence ministérielle de 2013 a permis de renforcer cette volonté et de la concrétiser⁴¹⁶. Le libellé des résolutions est désormais plus condamatoire et les textes témoignent d'une nette détermination à prendre des mesures rigoureuses contre les menaces et la violence dont sont victimes les journalistes, en particulier les femmes, et contre l'impunité des crimes contre des journalistes. La résolution sur la sécurité des journalistes invitait le Comité des Ministres à élaborer des lignes directrices sur le sujet, ce qui a conduit à la rédaction et à l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2016)4⁴¹⁷.

Les ministres participants à la Conférence de 2021 ont appelé les États membres à mettre en œuvre pleinement et efficacement la Recommandation CM/Rec(2016)4 et ont maintenu leur priorité sur l'impunité, les menaces et la violence à l'encontre des femmes journalistes en raison de leur genre, tout en y ajoutant les menaces et la violence à l'encontre des journalistes sur la base d'autres caractéristiques⁴¹⁸. Les ministres participants se sont également engagés « à développer, sur la base de la recommandation CM/Rec(2016)4 [...] et des meilleures pratiques des États membres de l'Organisation et d'autres juridictions, des plans d'action nationaux dédiés à la sécurité des journalistes, établissant un programme d'activités complet et efficace, fixant des priorités basées sur

⁴¹³ [Résolution n° 2 « Libertés journalistiques et droits de l'homme »](#), 4^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse - Les médias dans une société démocratique, Prague, 7 et 8 décembre 1994.

⁴¹⁴ Principe n° 5(c), *ibid.*

⁴¹⁵ [Résolution n° 1 « Liberté d'expression et d'information en temps de crise »](#), 7^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, Kyiv, 10 et 11 mars 2005.

⁴¹⁶ Conseil de l'Europe – Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information – « [Liberté d'expression et démocratie dans l'âge digital - Opportunités, droits, responsabilités](#) », Belgrade, 7 et 8 novembre 2013.

⁴¹⁷ Résolution n° 3 « Sécurité des journalistes », *ibid.*

⁴¹⁸ Déclaration finale et résolutions – Conseil de l'Europe, Conférence des Ministres responsables des Médias et de la Société de l'Information, « [Intelligence artificielle - Une politique intelligente – Défis et opportunités pour les médias et la démocratie](#) », 11 juin 2021.



l'urgence et affectant des ressources adéquates à leur mise en œuvre »⁴¹⁹. À ce jour, 11 pays ont adopté des plans d'action nationaux de ce type⁴²⁰.

8.3.3. Le cadre de l'Union européenne

Depuis quelques années, l'Union européenne, sous l'impulsion de la Commission européenne, accorde une importance grandissante au problème des menaces et de la violence à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Le Plan d'action pour la démocratie européenne⁴²¹, lancé en décembre 2020, a donné un élan particulier à diverses initiatives législatives (partiellement) centrées sur la liberté des médias ou pertinentes à cet égard.

8.3.3.1. La Directive relative aux poursuites stratégiques altérant le débat public (« poursuites-bâillons »)

La Directive (UE) 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public » ou « poursuites-bâillons »)⁴²² vise à lutter contre les poursuites stratégiques transfrontalières en Europe, par des moyens tels que le rejet rapide des demandes infondées⁴²³ et la protection contre les décisions rendues dans des pays tiers⁴²⁴. Comme les poursuites-bâillons visent généralement les sentinelles de la société (*public watchdogs*), les mesures prévues par la directive peuvent permettre aux journalistes de lutter en amont contre les poursuites-bâillon transfrontalières, par exemple en rejetant précocement toute demande infondée⁴²⁵ et en se protégeant contre les décisions de justice rendues dans des pays tiers⁴²⁶.

⁴¹⁹ Résolution sur la sécurité des journalistes, Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information, organisée conjointement par le Conseil de l'Europe et la République de Chypre et organisée en ligne les 10 et 11 juin 2021, Résolution sur la sécurité des journalistes, paragraphe (d) ; voir également le paragraphe 8.

⁴²⁰ Croatie, Danemark, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni. Source : Conseil de l'Europe, [Répertoire des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes](#).

⁴²¹ [Plan d'action pour la démocratie européenne](#), Commission européenne, 2 décembre 2020.

⁴²² [Directive \(UE\) 2024/1069](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

⁴²³ *Ibid.*, article 11.

⁴²⁴ *Ibid.*, Chapitre V. Pour davantage d'observations et d'analyses sur la directive 2024/1069, voir : J. Borg-Barthet et F. Farrington, « *The EU's Anti-SLAPP Directive : A Partial Victory for Rule of Law Advocacy in Europe* », *German Law Journal* 2024 (25)6, pp. 840-855.

⁴²⁵ *Ibid.*, article 11.

⁴²⁶ *Ibid.*, chapitre V.



8.3.3.2. Le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)

Le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)⁴²⁷ comporte diverses mesures qui visent à renforcer l'indépendance et le pluralisme des services de médias, et dont la plupart s'adressent aux États membres. La protection des journalistes ne constitue pas l'objectif principal de la majeure partie de ces dispositions.

Il existe toutefois une exception notable, à savoir l'article 4(3) de l'EMFA, qui interdit aux États membres d'obliger les fournisseurs de services de médias à divulguer des informations ou des sources journalistiques, d'utiliser des pouvoirs en matière d'enquête ou de déployer des logiciels de surveillance intrusifs à l'encontre des journalistes. Bien que les considérants 23 à 26 de l'EMFA soulignent le risque que les logiciels de surveillance intrusifs représentent pour les journalistes et leurs sources, les États membres peuvent déroger à ces interdictions s'ils se conforment aux conditions énoncées aux alinéas 4 et 5 de l'article 4. Ces critères visent à assurer un contrôle et un équilibre permanents au moyen, par exemple, d'une autorisation judiciaire préliminaire et d'un réexamen juridictionnel régulier (article 4(6) de l'EMFA), ainsi que le respect du principe de proportionnalité (article 4(4) de l'EMFA). L'utilisation de logiciels de surveillance est en outre limitée aux enquêtes sur les délits et les infractions les plus graves qui sont susceptibles de donner lieu à une peine d'emprisonnement maximale d'au moins trois à cinq ans (article 4(5) de l'EMFA). En revanche, il n'existe aucune limitation aux interdictions relatives à l'obligation pour les fournisseurs de services de médias de divulguer des informations journalistiques et à l'utilisation de pouvoirs d'investigation.

8.3.3.3. Le Règlement sur les services numériques (Digital Services Act – DSA)

Le Règlement sur les services numériques (DSA)⁴²⁸ prévoit plusieurs possibilités de renforcer la protection de la sécurité des journalistes, dont la plus pertinente repose sur le mécanisme des « signaleurs de confiance » (article 22 du DSA)⁴²⁹. En vertu de l'article 16 du DSA, les fournisseurs de services d'hébergement, tels que les très grandes plateformes en ligne (VLOP), sont tenus de mettre en place et de gérer un mécanisme de notification, par lequel toute personne physique ou morale peut notifier au fournisseur la présence d'un (éventuel) contenu illicite⁴³⁰. Si le fournisseur ne donne pas suite à la notification, il devient alors responsable du contenu illicite qu'il héberge (article 6(1) et article 16(3) du règlement sur les services numériques - DSA). Au sein du mécanisme de notification de l'article 16 du DSA, les signaleurs de confiance occupent une position privilégiée ; ils sont en effet des entités, comme des organisations non gouvernementales ou des autorités nationales chargées de l'application de la loi, qui ont démontré qu'elles possédaient une expertise et

⁴²⁷ [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 (Règlement européen sur la liberté des médias).

⁴²⁸ [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques).

⁴²⁹ Pour d'autres exemples de possibles opportunités, voir : D. Buijs, « [The Digital Services Act & the Implications for the Safety of Journalists \(Part 2\)](#) », [dsa-observatory.eu](#), 2022.

⁴³⁰ Un « contenu illicite » est un contenu qui n'est pas conforme au droit de l'Union ou à la législation des États membres (article 3(h) du DSA).

des compétences particulières dans des domaines de contenus spécifiques, y compris le terrorisme ou les contenus pédopornographiques (considérant 61 du DSA). Les signaleurs de confiance sont désignés par le coordinateur des services numériques de l'État membre sur la base des critères énoncés à l'article 22(2) du DSA. Les notifications soumises par les signaleurs de confiance doivent être « prioritaires et [...] traitées et donn[er] lieu à des décisions dans les meilleurs délais » par les fournisseurs de services d'hébergement (article 22 du DSA).

Bien que les journalistes indépendants ne puissent pas être désignés comme signaleurs de confiance, les organisations de défense des droits des médias ou les associations de journalistes peuvent l'être. Cette possibilité offre des opportunités en matière de sécurité des journalistes. Un signaleur de confiance pourrait, par exemple, informer les fournisseurs de menaces à l'encontre de journalistes ou de cas de harcèlement (*doxing*), ce qui est une pratique illégale dans plusieurs États membres. Compte tenu de leur position privilégiée, les notifications des signaleurs de confiance sont susceptibles d'être plus efficaces que celles soumises par des journalistes à titre individuel. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, les États membres n'ont toujours pas désigné de signaleurs de confiance spécialisés dans les cas d'intimidation ou de violence à l'encontre des journalistes⁴³¹.

8.3.3.4. Les autres instruments législatifs

La Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union⁴³² (Directive « lanceurs d'alerte » - *whistleblowing*) vise à renforcer la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union dans les domaines, notamment, de la sécurité des produits, de la protection de l'environnement et de la santé publique (article 1(1)(a)). Comme ces personnes - communément appelées « lanceurs d'alerte » - constituent des sources précieuses pour les journalistes (d'investigation), cette directive peut jouer un rôle déterminant dans la défense de cet aspect de la liberté de la presse⁴³³. Elle exige en effet que les États membres prennent les mesures nécessaires pour interdire toute forme de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte, ainsi que diverses mesures de soutien et de protection⁴³⁴.

La Directive (UE) 2024/1385 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁴³⁵ présente un intérêt spécifique pour les femmes journalistes. Elle définit des critères pour « prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique »⁴³⁶ et reconnaît que la traque furtive en ligne et le cyberharcèlement visent particulièrement les femmes politiques, les femmes journalistes et les femmes

⁴³¹ Commission européenne, *Trusted flaggers under the Digital Services Act* (DSA), uniquement en anglais.

⁴³² [Directive \(UE\) 2019/1937](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JOUE L 305/17, 26 novembre 2019.

⁴³³ *Ibid.*, considérant 46.

⁴³⁴ *Ibid.*, articles 19, 20, 21 et 22.

⁴³⁵ [Directive \(UE\) 2024/1385](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, JOUE L, 2024/1385, 24 mai 2024.

⁴³⁶ *Ibid.*, article 1(1).

défenseurs des droits de l'homme⁴³⁷. La directive impose aux États membres d'ériger en infractions pénales les formes de violence fondée sur le genre qui sont souvent utilisées pour intimider et harceler les femmes journalistes, comme la traque furtive en ligne (*cyber stalking*)⁴³⁸, le cyberharcèlement⁴³⁹ et l'incitation à la violence ou à la haine en ligne en raison du genre⁴⁴⁰, ainsi que l'incitation, la complicité et la volonté de commettre ce type d'infraction⁴⁴¹. En vertu de l'article 11(n) de la directive, lorsqu'une infraction a été commise à l'encontre d'une personne en raison de sa qualité de journaliste, les États membres peuvent considérer qu'il s'agit d'une circonstance aggravante.

8.3.3.5. Les recommandations de la Commission européenne

La Commission européenne a également publié plusieurs recommandations concernant la sécurité des journalistes. La recommandation de 2021 sur la sécurité des journalistes⁴⁴² complète les instruments législatifs déjà existants, comme la Directive Services de médias audiovisuels (SMA) et le Règlement sur les services numériques (DSA). Elle invite les États membres à prendre des mesures pour renforcer la protection des journalistes dans l'Union européenne. Elle se concentre *notamment* sur les poursuites engagées contre les actes criminels visant des journalistes (points 4 et 5), sur la protection des journalistes lors des manifestations (points 19 à 23) et sur le renforcement de la sécurité en ligne des journalistes (points 24 à 26). Elle met tout particulièrement l'accent sur la protection et les moyens d'action dont disposent les femmes journalistes et les journalistes appartenant à des groupes minoritaires, en invitant par exemple les États membres à soutenir les campagnes de sensibilisation initiées par la société civile (point 31). La recommandation prévoit également un mécanisme de rapport, auquel les États doivent se conformer, afin que la Commission puisse contrôler le respect de la recommandation - ce qui constitue une différence majeure par rapport à la recommandation CM/Rec(2016)4⁴⁴³.

En 2022, la Commission européenne a publié la recommandation (UE) 2022/758 afin de compléter sa proposition (à l'époque) d'une nouvelle directive relative aux poursuites-bâillons⁴⁴⁴. La recommandation invite les États membres à mettre en œuvre des

⁴³⁷ *Ibid.*, considérants 17 et 24, respectivement.

⁴³⁸ *Ibid.*, article 6

⁴³⁹ *Ibid.*, article 7.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, article 8.

⁴⁴¹ *Ibid.*, article 9. Pour davantage d'informations sur la violence (en ligne) à l'égard des femmes journalistes, voir : J. Posetti et N. Shabbir, (sous la direction de), *The Chilling: A global study of online violence against women journalists* (Washington D.C. : ICFJ et UNESCO 2022).

⁴⁴² [Recommandation \(UE\) 2021/1534](#) de la Commission du 16 septembre 2021 concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne, JOUE L331/8, 20 septembre 2021. Voir T. McGonagle, « [Recommandation de la Commission européenne sur la sécurité et la protection des journalistes](#) », IRIS 2021-9:1/5.

⁴⁴³ Commission européenne : Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, *Intellera Consulting, Open Evidence et PwC, Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report*, uniquement en anglais, Office des publications de l'Union européenne, 2024.

⁴⁴⁴ [Recommandation \(UE\) 2022/758](#) de la Commission du 27 avril 2022 sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires



mesures nationales contre les poursuites-bâillons (point 4), à encourager les possibilités de formation pour les professionnels du droit et de la justice (point 10 et suivants) et à établir des points focaux ou de notification de ces poursuites-bâillons (point 25). Le champ d'application de la recommandation est plus étendu que celui de la directive relative aux poursuites-bâillons, puisqu'elle concerne toutes les procédures abusives contre la participation du public, alors que la directive ne s'applique qu'aux procédures transfrontières. La recommandation peut donc se révéler un complément pertinent à la directive relative aux poursuites-bâillons pour ce qui est de la protection des journalistes contre les procédures judiciaires abusives au niveau national.

8.3.4. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a elle aussi élaboré diverses normes politiques sur la sécurité des journalistes⁴⁴⁵. Depuis la création de l'OSCE en 1975, ses États participants ont pris des engagements politiques importants pour défendre la liberté des médias, la liberté d'expression et la libre circulation de l'information⁴⁴⁶. Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias aborde régulièrement la question de la sécurité des journalistes dans le cadre de communiqués, de déclarations annuelles conjointes avec d'autres mandats spécialisés internationaux et régionaux sur la liberté d'expression, ainsi que de prises de position et d'interventions⁴⁴⁷.

Depuis son adoption en 2018, la décision du Conseil ministériel de l'OSCE n° 3/18 - Sécurité des journalistes est largement considérée comme le volet le plus important de la stratégie de l'OSCE⁴⁴⁸. La décision du Conseil s'inspire ou reprend certains des éléments fondamentaux de diverses résolutions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, de déclarations conjointes des mandats spécialisés internationaux et régionaux, ainsi que de la recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁴⁴⁹. La décision invite par conséquent les États participants à harmoniser leur législation avec les normes internationales et les engagements de l'OSCE, à lutter contre l'impunité des

manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), JO UE L138/30, 17 mai 2022.

⁴⁴⁵ Comme ces normes sont de nature politique et qu'elles ne créent pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les États participants, et également en raison de contraintes d'espace, elles ne seront abordées que brièvement dans le présent document.

⁴⁴⁶ *OSCE Commitments on Freedom of Expression, Freedom of the Media and the Free Flow of Information, 1975–2017 (4th Edition)*, disponible uniquement en anglais et en russe (Les engagements de l'OSCE en matière de liberté des médias, de liberté d'expression et de libre circulation de l'information, 1975-2017 (4^{ème} édition)).

⁴⁴⁷ T. McGonagle, « *Doubling down on safety of journalists - An analysis and positioning of OSCE Ministerial Council Decision No. 3/18 - Safety of Journalists (2018) in a wider context* », étude commandée par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, OSCE, Vienne, 22 juillet 2022 (uniquement en anglais).

⁴⁴⁸ Décision du Conseil ministériel de l'OSCE n° 03/18, « Décision sur la sécurité des journalistes » (MC.DEC/3/18. Milan, 7 décembre 2018. Voir l'analyse à ce sujet : A. Richter et D. Yazici, « *Pioneer Decision on Safety of Journalists in the Preceding Context* », in F.Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak et G. Oberleitner (sous la direction de), *European Yearbook on Human Rights* 2019, pp. 339-368 (uniquement en anglais).

⁴⁴⁹ *Op. cit.*



crimes commis contre les journalistes et à condamner la violence à l'encontre des journalistes, et notamment des femmes journalistes.

La décision comporte également un certain nombre de dispositions qui sont soit nouvelles en elles-mêmes, soit innovantes par la manière spécifique et détaillée dont elles ont été élaborées. Elle invite par exemple les États participants à « exiger la libération immédiate et inconditionnelle de tous les journalistes qui ont été arrêtés ou détenus arbitrairement, qui ont été pris en otage ou qui ont été victimes de disparition forcée » (point 5). Elle appelle également à instaurer ou à renforcer, dans la mesure du possible, « une collecte de données, des analyses et des rapports au niveau national sur les attaques et la violence contre les journalistes » (point 10). Les États participants sont également priés de « s'abstenir d'ingérence arbitraire ou illégale dans l'utilisation par les journalistes de technologies de cryptage et d'anonymisation » (point 8).

Les Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère du numérique soulignent également l'importance de la sécurité des journalistes, même si cette question n'est pas au centre de leurs préoccupations⁴⁵⁰. Ces lignes directrices, publiées par le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales en 2019, visent à favoriser un débat public constructif auquel tout le monde, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, peut participer de manière effective et sans aucune crainte.

8.4. Conclusion

Ce chapitre a permis de rassembler les principales normes juridiques et politiques - parfois quelque peu disparates - qui réglementent la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias au niveau européen. Au cours de la dernière décennie notamment, nous avons assisté à une prolifération de nouvelles initiatives en matière de normalisation et de surveillance, qui sont généralement cohérentes, mais dont l'accent, le niveau de détail ou le caractère (non) contraignant sur le plan juridique ou politique sont parfois différents. Il est par conséquent difficile d'avoir une vue d'ensemble de la situation et d'identifier des modèles de priorités spécifiques. Ce chapitre s'est efforcé de présenter une image globale et détaillée de la situation.

Il est indéniable que la Cour européenne des droits de l'homme a joué un rôle majeur dans le développement de l'obligation positive faite aux États de garantir un environnement sûr et propice à la participation de tous au débat public. Plusieurs recommandations et déclarations du Comité des Ministres visent à concrétiser cette obligation positive en apportant aux États des conseils détaillés sur la manière de remplir concrètement leurs obligations.

Les recommandations et les déclarations forment le socle de l'engagement du Comité des Ministres en faveur de la sécurité et de la liberté des journalistes et des autres

⁴⁵⁰ Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age* (Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère du numérique), uniquement en anglais, 2019.



acteurs des médias. Ces textes concernent, d'une manière générale, la protection du journalisme et les questions de sécurité connexes, ainsi que, plus spécifiquement, la protection du journalisme dans les situations de crise, de guerre et de conflit. Ces textes complètent les précédents.

La recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias est devenue le point central de référence pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. Elle a joué un rôle de catalyseur pour stimuler les progrès dans ce domaine au niveau européen. La Commission européenne et l'OSCE ont adopté leurs propres recommandations sur la sécurité des journalistes, qui reprennent en grande partie le principe directeur de la recommandation CM/Rec(2016)4, tout en y apportant leurs propres nuances. Ensemble, ces normes forment un cadre législatif et politique complet, cohérent et détaillé de protection du journalisme et des journalistes au niveau paneuropéen.

Il est toutefois primordial d'aller au-delà des instruments juridiques et politiques pertinents. L'EMFA, le DSA et la Directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, par exemple, comportent tous des mesures de protection spécifiques applicables dans des contextes particuliers, comme la protection des journalistes contre la surveillance intrusive et la priorisation d'une action concrète contre les menaces et la violence en ligne à l'encontre des journalistes.

La cartographie et la synthèse des normes présentées dans ce chapitre révèlent que le système européen de protection ne cesse de s'étendre et de se perfectionner. Dans la perspective de cette évolution et de ce perfectionnement, il est toujours difficile de garder un œil sur la situation globale et un autre sur le potentiel de mesures spécifiques et ciblées, qui permettraient de renforcer davantage encore le système dans son ensemble, par exemple en fournissant des éléments d'orientation pour tenir compte du contexte et des exigences spécifiques des reportages réalisés dans le cadre de conflits, de guerres et d'autres crises, ainsi que des articles consacrés à ces événements.



9. Le journalisme d'investigation dans le domaine du sport : le regard d'un journaliste spécialisé dans les sports

Philippe AUCLAIR – Journaliste sportif

Ce chapitre présente le point de vue d'un journaliste des sports sur les défis spécifiques auxquels doit faire face ce segment du journalisme. Aucune référence universitaire n'est indiquée, compte tenu de la pénurie d'études universitaires sur la question du journalisme d'investigation dans le domaine du sport (et de son avenir).

Le journalisme d'investigation dans le milieu du sport a en effet toujours été une activité minoritaire et relativement récente.

Ce n'est qu'après la publication par le journaliste britannique Andrew Jennings de son enquête fracassante et couronnée de succès sur le mouvement olympique « *The Lords of the Rings : Power, Money and Drugs in the Modern Olympics*⁴⁵¹ » en 1992, véritable fondement de ce type de journalisme dans sa forme moderne, que ce genre a acquis une certaine crédibilité et que la presse écrite européenne, en particulier en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Scandinavie, a étendu les attributions de ses « journalistes sportifs » afin d'ajouter une dimension d'investigation spécifique à leur travail. Les radiodiffuseurs leur ont emboîté le pas peu de temps après.

Jennings a non seulement été un véritable pionnier, mais il était également parfaitement en phase avec son époque. Cette nouvelle attention portée aux enquêtes sur le monde du sport, et notamment sur la corruption au sein du Comité international olympique⁴⁵² et de la FIFA⁴⁵³, s'est manifestée au moment où l'industrie mondiale des sports connaissait un essor financier sans précédent. Sa valeur est passée de quelques centaines de milliards USD au début des années 1990 à un montant estimé à 2,6 milliards USD en 2024⁴⁵⁴, comme le rapportent Roger Best et Dennis Howard. Les recettes de la FIFA pour les années de Coupe du monde de football masculin sont passées de 10 millions USD en 1978 à 1,9 milliard USD en 2014 et 7,6 milliards USD en 2022, le Mondial 2026 devrait quant à lui générer 10 milliards USD⁴⁵⁵. Cette augmentation des flux financiers a généré davantage de motivations et d'opportunités pour des pots-de-vin et d'autres formes de corruption. Cette situation s'est exacerbée du fait que les régulateurs institutionnels du monde sportif, à savoir les instances dirigeantes telles que le CIO, la FIFA ou l'IAAF, ne disposaient pas des ressources, de la structure et, selon certains, de la volonté nécessaires pour s'attaquer de

⁴⁵¹ V. Simson et A. Jennings, *The Lords of the Rings: Power, Money and Drugs in the Modern Olympics*, 1992.

⁴⁵² Voir également : A. Jennings, *The New Lords of the Rings: Olympic Corruption and how to Buy Gold Medals*, 1996.

⁴⁵³ A. Jennings, *The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals*, 2007.

⁴⁵⁴ R. Best et D. Howard, *Show Me The Money - The Scope, Structure and Size of the 9th Largest Global Industry, The Business of Sport Publishing*, 2025.

⁴⁵⁵ M. Slater, « [FIFA revenues projected to surpass \\$10bn with 2026 World Cup](#) », 11 juin 2025, *The Athletic*.



manière efficace à ces menaces. Le sport et les activités associées au sport, comme les paris sportifs en ligne, sont par conséquent devenus des vecteurs de choix pour le blanchiment d'argent transfrontalier, et continuent à l'être, comme le souligne un rapport de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime publié en 2024⁴⁵⁶. Dans l'ensemble, la surveillance institutionnelle reste minimale et insuffisamment financée.

Les suspicions qui pèsent sur l'attribution des droits d'organisation des Coupes du monde de la FIFA 2018 et 2022 à la Fédération de Russie et au Qatar, le 2 décembre 2010, ont certainement constitué le principal élément de l'essor du journalisme d'investigation dans le domaine du sport en Europe occidentale, voire partout ailleurs. Le scandale du « *FIFAgate* » qui s'en est suivi a révélé la corruption au sein de la FIFA, après la perquisition par la police suisse et le FBI en mai 2015 de l'hôtel Baur au Lac de Zurich⁴⁵⁷, le palace où les officiels de la FIFA avaient pour habitude de se réunir et de mener leurs affaires lorsque leur organisation convoquait un congrès dans son siège en Suisse. Jusqu'alors, les enquêtes dans le monde du sport étaient généralement des opérations ponctuelles qui portaient sur des affaires précises. Par exemple, l'affaire *Totonero*⁴⁵⁸ de 1980 en Italie, dans laquelle huit clubs de football professionnels ont été reconnus coupables d'avoir manipulé leurs matchs ; les scandales de dopage dans le cyclisme, dont le plus célèbre reste l'affaire Lance Armstrong, qui a été rendue publique par l'équipe franco-irlandaise de Pierre Ballester de *L'Équipe* et de David Walsh du *Sunday Times* à partir de 2003 ; l'évasion fiscale et la corruption, comme la tentative de versement de pots-de-vin à un arbitre international par le club de football de la Juventus, baptisée « l'affaire *Solti-Lobo* »⁴⁵⁹, qui avait été révélée par Brian Glanville dans le *Sunday Times* en 1974, ou la « caisse noire »⁴⁶⁰ de l'AS Saint-Étienne en France, dévoilée par le quotidien régional français *Loire-Matin* en 1982. Ces enquêtes étaient le fait soit de journalistes sportifs « classiques » qui avaient bénéficié d'une information, soit de journalistes d'investigation qui couvraient généralement d'autres domaines. Jennings lui-même avait déjà passé près de trois décennies à mener des investigations sur des sujets tels que le trafic de cocaïne, la corruption de la police britannique ou l'affaire Iran-Contra pour le *Times* et *Granada Television* avant de se consacrer uniquement à l'univers du sport.

La situation s'est radicalement transformée à la suite du « *FIFAgate* ». La presse écrite classique a recruté ou « réaffecté » des journalistes qui avaient désormais pour mission de se concentrer sur les enquêtes liées au sport, avec la FIFA au cœur de leurs priorités. Les radiodiffuseurs ont fait de même. Ainsi, entre 2010 et 2022, plus d'une douzaine de documentaires (individuels ou en série) sur l'affaire du « *FIFAgate* » ont été commandés par de grandes chaînes en France (*Canal +*), au Royaume-Uni, en Allemagne (ARD), en Argentine (TPA), en Espagne et au Danemark, notamment⁴⁶¹. *EL PRE\$IDENTE*, une

⁴⁵⁶ Casinos, Money Laundering, Underground Banking, and Transnational Organized Crime in East and Southeast Asia: A Hidden and Accelerating Threat, UNODC, janvier 2024.

⁴⁵⁷ V. Silver, C. Gretler et H. Miller, « *FIFA Busts at Baur au Lac: Inside the Five-Star Takedown* », Bloomberg, 27 mai 2015.

⁴⁵⁸ S. Vernazza, « *Totonero, gli arresti in diretta e le "loro" prigionie: la Serie A finisce a Regina Coeli* », *La Gazzetta dello Sport*, 20 mars 2020.

⁴⁵⁹ K. Radnedge, « *A potted guide to corruption in football* », *Sports Journalists' Association*, 20 juin 2006.

⁴⁶⁰ M. Laurent, « *Caisse noire de l'AS Saint-Etienne : le scandale qui a détruit les Verts* », *TOPICFOOT*, 14 avril 2025.

⁴⁶¹ Voir, par exemple, « *Coupe du Monde et corruption : au cœur du scandale* » Canal+ ; « *FIFA Gate. Por el Bien del Fútbol* » *Televisión Pública Argentina*.



fiction en huit épisodes sur l'affaire, réalisée par une société de production chilienne, a été diffusée sur *Amazon Prime* en 2020. Même les médias américains se sont intéressés à la question, en diffusant en 2022 sur *Netflix* un documentaire en quatre épisodes sur la corruption au sein de la FIFA, *FIFA Uncovered*⁴⁶², une initiative d'autant plus remarquable que le sport ne fait quasiment jamais l'objet d'enquêtes sérieuses aux États-Unis.

L'intérêt pour le journalisme d'investigation dans le domaine du sport a également été stimulé par le formidable succès du documentaire de Hajo Seppelt « *Geheimsache Doping : Wie Russland seine Sieger macht* »⁴⁶³ (« Le secret du dopage : comment la Russie crée ses champions »), diffusé par le radiodiffuseur de service public allemand ARD en décembre 2014, qui a révélé la véritable ampleur du programme de dopage autorisé par l'État russe. Les révélations du site web *Football Leaks*, reprises par le magazine allemand *Der Spiegel*, qui a publié des milliers de courriels confidentiels et compromettants de certains des plus grands joueurs de football entre 2015 et 2019, ont également contribué à susciter un intérêt sans précédent pour les enquêtes spécifiques à certains sports.

La situation a cependant radicalement changé au cours des dernières années. Cet engouement n'aura finalement été que de courte durée. Les rédacteurs en chef ont estimé que le grand public avait commencé à ressentir ce que certains ont qualifié de « lassitude à l'égard de la FIFA », expression générique pour désigner le désintérêt pour les événements qui ont entaché l'image du sport.

Ils présumaient que l'appétit pour ce type d'histoires s'était estompé, et les mêmes rédacteurs en chef qui avaient incité leurs journalistes à « surpasser » les publications concurrentes au sujet de la Coupe du Monde 2022 au Qatar se montraient désormais réticents face à des initiatives de même nature.

En conséquence, le journalisme d'investigation dans le domaine du sport n'est pas seulement confronté à une crise, mais aussi à une menace existentielle, alors même qu'il est plus pertinent et nécessaire que jamais. Le rapport de 2024 de l'organisation de défense des droits de l'homme *Fairsquare*, intitulé « *Substitute: The case for the external reform of FIFA* »⁴⁶⁴ est l'une des nombreuses études qui concluent à l'inefficacité de l'autorégulation dans le secteur du sport. Il convient de noter que les recommandations de *Fairsquare* sont en partie fondées sur le travail de journalistes d'investigation sur le sport.

Les instances dirigeantes ont la possibilité de mener des enquêtes internes, mais leur intérêt personnel ne les incite généralement pas à le faire. Les comités d'éthique « indépendants » qui ont été mis en place dans ce but et qui sont supposés identifier et éradiquer tout comportement répréhensible, semblent cibler les éléments contestataires et les opposants plus souvent que les représentants officiels en place. Ces instances interviennent le plus souvent uniquement lorsque les forces de l'ordre ou les journalistes d'investigation ne leur ont pas laissé d'autre choix. Il est donc primordial de comprendre pourquoi le journalisme d'investigation dans le sport est aujourd'hui en danger, comment cette menace se manifeste et quelles sont les meilleures mesures à prendre pour y remédier.

⁴⁶² « *FIFA Uncovered* » (Netflix).

⁴⁶³ « *Wie Russland seine Sieger macht(e): Die Chronik eines Skandals* », WDR 5 *Sport inside*, 31 juillet 2021.

⁴⁶⁴ « *Substitute: The case for the external reform of FIFA*, FairSquare, octobre 2024.



9.1. La crise du financement

Le manque de financement représente le plus grand défi auquel le journalisme d'investigation dans le sport est confronté aujourd'hui. La priorité toujours plus grande - et apparemment inéluctable - accordée aux contenus numériques bon marché et facilement consultables a incité les médias qui avaient consacré des ressources aux enquêtes sur le milieu sportif à purement et simplement les abandonner. Ces enquêtes exigent en effet un temps considérable, sans aucune garantie qu'elles aboutiront à des articles susceptibles d'être publiés. La plupart des pistes ne donnent pas de résultats significatifs, et de nombreux écrits et images durement gagnés finissent bien souvent dans les tiroirs des salles de rédaction. Les enquêtes sont plus coûteuses que tout autre type de reportage, non seulement parce que le quota de mots par jour d'un journaliste d'investigation ne représente qu'une petite fraction de celui d'un journaliste d'information, mais également parce que le travail lui-même exige des ressources considérables. Les techniques de renseignement de sources publiques (OSINT) et l'analyse de données constituent aujourd'hui des outils indispensables pour les journalistes d'investigation, mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls. Le contact direct avec les sources reste plus que jamais incontournable. Les voyages pour assister aux congrès et conventions qui réunissent les organisations sportives et le monde du sport en général sont prohibitifs en termes de coûts, mais il est pourtant essentiel d'y participer. Peu de médias pourraient se permettre d'envoyer des reporters à Kigali, Bangkok ou Asuncion pendant trois ans (2023-2025) pour couvrir les congrès de la FIFA - d'autant plus que les conférences de presse lors de ces événements ont pratiquement disparu. Les deux prochains congrès de la FIFA, à Vancouver (2026) et à Tokyo (2027), seront également particulièrement onéreux.

Les médias sont de moins en moins nombreux à souhaiter ou à pouvoir investir des milliers d'euros dans des voyages qui risquent de ne produire aucun résultat concret, d'autant plus que les possibilités d'entrer en contact avec des représentants officiels lors de ces réunions sont désormais strictement contrôlées et restreintes. Lors du Congrès 2025 de la FIFA à Asuncion, 5 000 policiers - et même quelques chars - ont été déployés⁴⁶⁵, dont plusieurs étaient stationnés autour de l'hôtel où logeaient les dignitaires de la FIFA, afin de former un cordon de sécurité qui empêchait les journalistes de tout contact direct avec eux. Toutefois, si les journalistes ne sont pas présents sur place, ils risquent tout simplement de passer à côté de certaines informations importantes.

Par ailleurs, en 2025, les détournements de fonds destinés à la construction de centres de formation ou de terrains de football ont suscité un intérêt relativement faible. La profonde méfiance à l'égard de ceux qui sont considérés comme les élites - aussi bien les administrateurs que les responsables politiques - (l'une des caractéristiques du populisme) a émoussé le désir du public d'être informé de ce qu'il tenait déjà pour véridique. Des affaires qui, il y a dix ans, auraient sans aucun doute donné lieu à des démissions, des suspensions et des mises en examen, sont désormais rapidement oubliées, contribuant ainsi à vider de leur substance les efforts considérables nécessaires pour mener à bien de telles enquêtes.

⁴⁶⁵ S. Orrabalis, « [FIFA Congress Lands In Paraguay: 5 000 Police Officers Deployed](#) », *Asunción Times*, 12 mai 2025.



Ces enquêtes présentent en outre un certain nombre de risques sur le plan juridique. Un nombre croissant de sociétés de médias redoutent de tomber sous le coup de la législation contre la diffamation ou de s'exposer à des poursuites judiciaires qu'elles n'ont pas les moyens de se permettre, même lorsqu'elles sont persuadées d'être dans leur bon droit. Les médias britanniques, qui étaient à cette époque les pionniers du journalisme d'investigation dans le sport, sont désormais particulièrement confrontés à ce risque à la suite de décisions de justice extrêmement ruineuses⁴⁶⁶ rendues par la justice britannique dans des affaires de ce type. Il est donc bien plus facile, moins onéreux et plus rentable en termes financiers de proposer des articles non controversés ou à caractère promotionnel, d'autant plus que les clubs, les ligues et les fédérations limitent plus que jamais l'accès à leurs joueurs, à leurs dirigeants et à leurs représentants officiels. Ces publications font par conséquent systématiquement l'objet d'une autocensure.

Les médias sont de plus en plus inquiets à l'idée de contrarier leurs principales sources de financement s'ils produisent des articles considérés comme préjudiciables pour leur « image », et de risquer ainsi de perdre un accès à des informations de première importance. Les exemples sont innombrables. Alex Ferguson, le célèbre dirigeant de *Manchester United*, a interdit à la BBC d'assister à ses conférences de presse pendant sept ans⁴⁶⁷, en raison des allégations qu'elle avait formulées au sujet des transactions financières de son fils Jason. De même, le président de la FIFA, Gianni Infantino, n'accorde plus aucune interview et ne répond pas davantage aux questions des médias.

Ce principe tacite est toutefois ponctué de quelques exceptions notables. Les chaînes publiques allemandes ARD et ZDF, qui ont produit des documentaires tels que « *Wettbetrug im Fußball - Milliardenengeschäft für die Mafia*⁴⁶⁸ », consacré à la filière des paris sportifs illicites, continuent de réaliser des documentaires d'investigation sur le milieu du sport d'une remarquable profondeur et d'une grande qualité, en particulier sur le football, bien que ces deux chaînes soient des partenaires de diffusion du championnat de football le plus importante du pays, la *Bundesliga*. ARD et ZDF sont cependant quasiment les seules chaînes à produire des documentaires consacrés au sport. À l'exception d'une étude sur les sévices infligés par un maître-nageur, *Panorama*, l'émission d'investigation phare de la BBC, qui a diffusé certains des reportages les plus percutants d'Andrew Jennings, n'a pas consacré une seule émission au sport depuis 2021.

Soucieux des contraintes financières, les médias qui occupaient autrefois une place centrale dans le journalisme d'investigation dans le sport se sont progressivement détourné de ce type d'enquêtes ces dernières années. Au Royaume-Uni, le *Daily Mail* a ainsi mis fin en 2024 aux contrats de deux de ses journalistes sportifs les plus expérimentés. En France, le magazine *France Football*, qui était sur la piste du « *Qatargate* » depuis 2013, a démantelé son équipe d'enquêteurs quatre ans plus tard. Cette tendance a impacté le

⁴⁶⁶ Arrêt *Banks c. Cadwalladr*, CA-2022-001390, Cour royale de justice, 28 février 2023.

Voir également : A. Antoniou, « *La Haute Cour se prononce dans une procédure en diffamation contre un journaliste d'investigation : une mise à l'épreuve déterminante de la défense de l'intérêt général* », *Lettre d'information IRIS*, Observatoire européen de l'audiovisuel, IRIS 2022-3:1.

⁴⁶⁷ « *Manchester United boss Sir Alex Ferguson ends BBC ban* », BBC, 25 août 2011.

⁴⁶⁸ B. Best, « *Wettbetrug im Fußball – Milliardenengeschäft für die Mafia* » (Le trucage des paris dans le football – une activité qui rapporte des milliards à la mafia), *Das Erste*, premier épisode de la série documentaire diffusée le 2 mars 2016. .



journalisme d'investigation dans son ensemble, mais elle a particulièrement affecté ce domaine spécifique, qui était toujours resté l'apanage d'une poignée de spécialistes à temps plein, peut-être moins d'une centaine de personnes dans le monde, tant dans la presse écrite que dans la radiodiffusion. En conséquence, de nombreux journalistes d'investigation qui étaient auparavant employés par des organisations de médias bien établies ont dû se mettre à leur compte. Ils financent et publient désormais leur travail de manière indépendante par l'intermédiaire de canaux tels que *Patreon*, *Substack* ou *YouTube*, en comptant sur le soutien ou le financement par le biais d'un *crowdfunding* (financement participatif) de leur public pour subventionner leur travail. Ce modèle n'est toutefois pas un système pérenne. D'une part, il ne peut être rentable que si les journalistes en question sont déjà suffisamment connus pour persuader leur public de les soutenir sur un nouveau média ; d'autre part, les aspirants journalistes d'investigation dans le domaine du sport sont confrontés à des défis quasi insurmontables pour faire connaître leur nom et leur travail à un public suffisamment vaste pour les soutenir. La portée des enquêtes sera également limitée, quelle que soit leur qualité, et il est très peu probable que leurs contenus trouvent un écho dans les médias traditionnels.

Rien n'indique en effet que cette tendance puisse s'inverser à l'avenir. Il convient de noter qu'il n'existe qu'un seul média d'investigation sur le sport au monde consacré au football, le sport le plus populaire de tous : le site web et magazine norvégien *Josimar*⁴⁶⁹, qui survit grâce à un modèle d'abonnement et qui a été contraint de lancer un appel public en juin 2025 pour éviter une faillite imminente.

9.2. Une absence quasi-totale de formations spécifiques

Alors que le réseau mondial de journalisme d'investigation (*Global Investigative Journalism Network*), organisation fondée en 2003 et pilotée par des journalistes, qui compte aujourd'hui 263 organisations membres dans 97 pays, a signalé en 2021⁴⁷⁰ qu'un nombre croissant d'étudiants suivaient des cours de journalisme d'investigation en Europe et aux États-Unis, il est en revanche quasiment impossible de trouver dans le monde entier des écoles de journalisme qui proposent une formation spécifiquement consacrée aux investigations dans le domaine du sport. Il est tout aussi rare que des modules spécifiques au sport soient proposés dans le cadre des cours de journalisme d'investigation.

*Dataharvest*⁴⁷¹, également connue sous la dénomination de Conférence européenne sur le journalisme d'investigation, l'un des plus grands rassemblements de ce type au monde, qui se tient chaque année à Malines, en Belgique, a proposé un seul et unique atelier sur des questions liées au sport en 2023 et 2024. Il est le plus souvent laissé à chaque professeur le soin d'organiser des ateliers spécifiques ponctuels dans le cadre de son emploi du temps, comme l'a fait par le passé l'université St Mary's de Twickenham. La *Football Writers Association* (britannique), la plus ancienne organisation de ce type au

⁴⁶⁹ Site web de *Josimar*.

⁴⁷⁰ O. Holmey, « *The Global Rise of University-Based Investigative Journalism Centers* », *Global Investigative Journalism Network*, 9 mars 2021.

⁴⁷¹ *Dataharvest: The European Investigative Journalism Conference website*.



monde, tente depuis des années de mettre en place des ateliers d'investigation dans le domaine du sport et des programmes de formation avec les collèges et les universités du Royaume-Uni, sans succès. Il est intéressant de constater que l'École Supérieure de Journalisme de Lille, la seule université française à proposer une licence en journalisme sportif⁴⁷², ne prévoit aucune activité d'investigation dans son programme et que sa formation en « journalisme d'investigation » (non sportif) se résume à un atelier de deux jours qui n'aborde pas le sport.

Pourtant, le journalisme d'investigation dans le sport est tellement différent des autres types de journalisme d'investigation qu'une formation spécialisée est indispensable. Bien que la méthodologie et les « techniques » puissent sembler à première vue similaires, elles se distinguent par l'environnement opaque dans lequel les journalistes doivent opérer - et dans lequel il est difficile de ne pas nouer des relations de travail personnelles avec des personnalités qui sont elles-mêmes fréquemment impliquées dans des affaires douteuses. Une expérience de terrain est indispensable pour pouvoir apprendre à le faire. La formation des nouveaux journalistes d'investigation dans le domaine du sport doit par conséquent comporter un volet de mentorat, ce qui n'est malheureusement pas le cas dans les universités conventionnelles.

Cette situation contraste fortement avec le nombre de cours consacrés à la « géopolitique du sport », dispensés de Birmingham⁴⁷³ à Syracuse, dans l'État de New York⁴⁷⁴, un sujet très répandu dans le monde universitaire, malgré le fait que de nombreux professionnels du journalisme d'investigation dans ce domaine diraient qu'étudier ou enseigner la « géopolitique du sport » en 2025 exige de solides bases en méthodologie d'investigation - ce que ces cours sont loin de proposer.

Plus généralement, le monde universitaire semble ne pas avoir conscience que les enquêtes sur le sport sont une voie privilégiée pour mener des enquêtes sur la finance internationale, la corruption politique, le blanchiment d'argent, le crime organisé et, comme nous l'avons mentionné plus haut, sur les questions de géopolitique. La difficulté est ici d'ordre culturel, et il s'agit probablement d'une forme d'aversion au sein du milieu universitaire à considérer le sport avec autant de sérieux que d'autres secteurs de l'économie ou de l'activité humaine. L'espace accordé au sport, dans sa globalité, dans le vaste ouvrage de l'historien Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914- 1991*, en est un éloquent exemple. Hobsbawm, fervent amateur de football, qui avait décoré le hall d'entrée de sa maison londonienne de photographies de football et avait défini le sport comme « la religion laïque du prolétariat », ne mentionne le sport que dans une seule des 640 pages de son texte fondateur. Il était en cela fidèle à une génération d'historiens qui, indépendamment de leurs propres inclinations, ne parvenaient à trouver de place pour le loisir le plus populaire de l'humanité aux XX^e et XXI^e siècles autrement que dans les notes de bas de page de leur ouvrage. Il convient d'ajouter que des progrès ont été réalisés sur ce point au cours des deux dernières décennies, avec des universités britanniques et américaines telles que De Montfort à Leicester ou Michigan State University

⁴⁷² Site web de l'Université de Lille, [Licence professionnelle Métiers de l'information : Métiers du journalisme et de la presse – Parcours Journalisme de sport](#).

⁴⁷³ Site web de l'université de Birmingham - [Politics and Sport Programmes](#).

⁴⁷⁴ Site web de l'université de Syracuse - [Maxwell School of Citizenship & Public Affairs](#) (École Maxwell de citoyenneté et d'affaires publiques).



à East Lansing, deux des douzaines d'institutions universitaires qui consacrent aujourd'hui une large place aux questions sportives dans leurs programmes d'histoire de deuxième et troisième cycles, bien que la dimension d'investigation qu'elles peuvent revêtir soit plutôt rétrospective, voire davantage *post mortem* que pratique. Les écoles de journalisme n'ont malheureusement pas encore fait de même.

Étant donné que les opportunités d'emploi pour les enquêteurs du secteur du sport dans les médias reconnus ont pratiquement disparu et qu'aucun professeur spécialisé n'est disponible pour encadrer ou enseigner les méthodes spécifiques requises pour effectuer ce type de travail, il n'existe aucune filière universitaire ou professionnelle clairement définie que les aspirants journalistes d'investigation dans le domaine sportif puissent suivre dans le milieu universitaire pour apprendre leur métier. Les quelques nouveaux talents qui sont apparus sur la scène des enquêtes dans le milieu sportif et qui ont réussi à publier des articles sérieux ces dernières années n'ont pu compter que sur eux-mêmes et sur la bonne volonté de collègues bien en vue pour se faire une place dans le milieu. Un célèbre journaliste et écrivain du monde du football, le regretté Patrick Barclay, a dit un jour à un aspirant journaliste sportif qui lui avait demandé conseil : « Il vous faut entrer dans le monde de la télévision ! ». Aujourd'hui, il aurait dit « Il vous faut entrer dans l'univers des communications ! ». En d'autres termes, devenez un « fournisseur de contenus » pour le secteur. C'est précisément ce que finissent par faire la plupart des jeunes qui se destinent au journalisme sportif, puisque cette activité leur permet de gagner leur vie, ce qui n'est pas le cas du journalisme sportif d'investigation.

9.3. La collusion entre les médias bien établis et l'industrie mondiale du sport

De nombreux groupes de médias parmi les plus importants au monde ont aujourd'hui un intérêt direct dans le sport et détiennent les droits sur les compétitions et événements sportifs les plus populaires. Ils sont par conséquent peu disposés à dénoncer les activités de corruption ou de criminalité dans le milieu du sport. La probabilité qu'ils allouent des fonds au journalisme d'investigation sur ce terrain est donc extrêmement faible et ils ne sont pas davantage enclins à se faire l'écho des conclusions d'enquêtes indépendantes susceptibles de porter atteinte à la rentabilité des droits de retransmission, qu'ils ont acquis en investissant des millions, voire des centaines de millions. Les partenariats entre *NewsCorp* de Rupert Murdoch et la *Premier League*, ou entre *Time-Warner/Discovery* et les Jeux olympiques, les Championnats du monde de cyclisme sur route et la Ligue des champions de l'UEFA en sont quelques exemples. Ainsi, il est désormais habituel que les journalistes soient dissuadés de creuser des sujets controversés susceptibles de nuire à la relation de leur employeur avec une instance dirigeante ou un sponsor.

En outre, les médias grand public de nombreux pays européens entretiennent des relations directes avec des instances sportives. En Espagne, par exemple, les publications sportives les plus populaires entretiennent des relations privilégiées avec les deux géants de la *Liga*. Le *Real Madrid* est soutenu par *Marca* et *As*, tandis que le *FC Barcelone* peut compter sur *Sport* et *Mundo Deportivo* pour le présenter sous un jour favorable. En Italie, le *Corriere della Sera* est « proche » de l'*AC Milan*. En France, le groupe Amaury, propriétaire de



L'Équipe (entre autres titres), est également l'organisateur du *Tour de France*, du Rallye *Paris-Dakar*, du Marathon de Paris et de l'*Open* de France de golf par l'intermédiaire de sa filiale *Amaury Sports Organisation*. La concentration croissante des médias au sein de quelques groupes multinationaux a accentué ce phénomène, qui pourrait justifier le fait que certains journalistes sportifs soient dissuadés d'enquêter sur des sujets délicats susceptibles de concerner des entités liées à leur employeur.

Parallèlement, de nombreuses organisations, dont la plupart ont été récemment créées, qui affirment se concentrer sur « l'intégrité du sport » et défendre le journalisme d'investigation, et qui devraient en principe offrir des débouchés pour les enquêtes sportives, font elles-mêmes partie de l'écosystème mondial du sport et/ou sont soutenues par des États-nations qui utilisent le sport à des fins géopolitiques. Le Centre international pour la sécurité dans le sport (*International Centre for Sport Security* – ICSS)⁴⁷⁵, l'Association internationale de la presse sportive (AIPS), l'Association internationale de la presse sportive⁴⁷⁶ et la *Sport Integrity Global Alliance* (SIGA)⁴⁷⁷ sont tous financés, au moins en partie, par le Qatar, propriétaire de l'actuel champion d'Europe de football, le Paris Saint-Germain FC, et du réseau de télévision beIN sports, ainsi que de dizaines de compétitions internationales de premier plan au cours des vingt-cinq dernières années. Ils peuvent décerner des prix et des récompenses aux journalistes, mais ne commandent jamais les reportages qui auraient pu les mériter.

9.4. L'importance du financement institutionnel

Bien qu'un certain nombre d'articles de fond ont porté sur les défis auxquels est confronté le journalisme d'investigation dans son ensemble, comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, presque aucune recherche universitaire approfondie n'a été consacrée spécifiquement au journalisme d'investigation dans le domaine sportif. Les rares travaux existants sont à la fois obsolètes et déconnectés des dures réalités du travail sur le terrain, car la plupart des articles tendent à se concentrer presque exclusivement sur l'aspect financier du problème, ce qui laisse malheureusement au second plan les questions essentielles de la formation et des opportunités de publication. Des exceptions existent cependant, comme le rapport 2020 de l'EMRG intitulé « *Deep-rooted economic crises challenge investigative journalism worldwide* »⁴⁷⁸, même s'il remonte à cinq ans, mais elles sont extrêmement rares, ce qui constitue également une partie du problème.

La seule lueur d'espoir dans ce sombre paysage provient des subventions allouées par des organismes tels que *IJ4EU*⁴⁷⁹ et *Journalismfund Europe*⁴⁸⁰ au sein de l'UE. En dehors de l'Europe, la situation est également préoccupante. Ces fonds spécialisés ont pris conscience du fait que le sport mérite d'être étudié au même titre que n'importe quel autre

⁴⁷⁵ Site web de l'ICSS.

⁴⁷⁶ Site web de l'AIPS.

⁴⁷⁷ Site web de la SIGA.

⁴⁷⁸ Note d'information, « *Deep-rooted economic crises challenge investigative journalism worldwide* », *The Media for Democracy Monitor*, 11 novembre 2020, en anglais.

⁴⁷⁹ Site web d'*Investigative Journalism for Europe (IJ4EU)*.

⁴⁸⁰ Site web de *Journalismfund Europe*.



domaine des activités humaines. Sans les fonds que ces organismes attribuent chaque année, de nombreuses enquêtes sportives spectaculaires n'auraient hélas jamais vu le jour. Une poignée d'organisations semi-indépendantes telles que *Play The Game* apportent également une contribution significative. Le sous-financement du journalisme d'investigation dans le domaine du sport reste cependant un problème chronique sur le plan institutionnel, alors que la pénurie de ressources est le défi le plus urgent auquel ce type de journalisme est confronté aujourd'hui. Le désengagement de l'USAID⁴⁸¹ par l'administration Trump aux États-Unis, qui implique le gel des subventions accordées aux médias indépendants dans plus de 30 pays, alors même que le financement avait déjà été approuvé par le Congrès, aura eu un impact dévastateur sur les organes de presse et les groupes d'investigation en question qui étaient tributaires de l'USAID pour le financement de leurs travaux. Parmi ces groupes figurent l'*Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP) et l'*International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ), qui ont récemment consacré des fonds à un nombre croissant de reportages sur le sport. Le manque à gagner global se situera aux alentours de 265 millions USD par an et affectera 6 000 journalistes dans le monde⁴⁸². Il est donc d'autant plus important que l'Europe intensifie ses efforts dans ce domaine. À cette fin, les institutions, y compris celles du milieu universitaire, doivent tout d'abord reconnaître la nécessité de réaliser des enquêtes sur le monde du sport, et le chemin à parcourir est encore particulièrement long.

⁴⁸¹ « États-Unis : Le gel de l'aide internationale américaine par Donald Trump plonge le journalisme mondial dans le chaos », Reporters Sans Frontières, 3 février 2025.

⁴⁸² D. Kenner et S. Ellefson, « *Foreign aid freeze decimates investigative news outlets internationally* », *International Consortium of Investigative Journalists* – ICIJ (Consortium international des journalistes d'investigation), 12 février 2025.



10. Les répercussions négatives et positives de l'intelligence artificielle (IA) dans le journalisme

Theresa Josephine Seipp – Chercheuse à l'Institut de droit de l'information (IViR), Faculté de droit d'Amsterdam, Université d'Amsterdam

Le rôle de l'intelligence artificielle (IA) dans le journalisme s'est considérablement développé au cours de ces dernières années, en imprégnant presque toutes les étapes du processus de production de l'information, depuis la collecte et la production jusqu'à la distribution et la personnalisation de l'information. Dans ce contexte, la définition précise de l'IA est la suivante : « elle prend généralement la forme de systèmes informatiques « spécialisés » qui se concentrent sur des tâches et des problèmes spécifiques habituellement associés aux capacités humaines »⁴⁸³. Cette définition correspond à l'usage courant du terme dans le secteur de l'information, où l'« IA » désigne un ensemble de technologies et de techniques qui automatisent des tâches habituellement confiées à l'homme⁴⁸⁴.

Cette intégration a fait de l'IA une véritable force infrastructurelle et éditoriale dans le secteur⁴⁸⁵. L'intelligence artificielle et les algorithmes influencent désormais les choix éditoriaux, la modération des contenus, les recommandations en matière d'actualités et la mesure du lectorat, en combinant les aspects économiques, technologiques et éditoriaux⁴⁸⁶. L'adoption de l'IA dans le journalisme n'est toutefois pas sans susciter certains commentaires. D'aucuns considèrent l'IA comme un outil révolutionnaire qui pourrait transformer le secteur, tandis que d'autres estiment que son impact est « exagéré » – une dynamique qui pourrait perturber les perspectives et les priorités politiques⁴⁸⁷.

La stabilité et la résilience sont indispensables face au déferlement de nouvelles technologies, en particulier dans le secteur du journalisme. L'intégration croissante de l'IA dans les activités journalistiques est à l'origine de problèmes très variés, dont les éventuelles solutions requièrent l'examen des différentes parties prenantes, ainsi que des technologies et des modèles commerciaux utilisés. L'accent est également progressivement mis sur les dépendances structurelles et infrastructurelles à l'égard des

⁴⁸³ T. Dodds et autres, « *Knowledge Silos as a Barrier to Responsible AI Practices in Journalism? Exploratory Evidence from Four Dutch News Organisations* » *Journalism Studies* (2025) 1 ; Meredith Broussard, *Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World* (MIT Press 2018) ; Melanie Mitchell, *Artificial Intelligence: A Guide for Thinking Humans* (publié en livre de poche, Pelican, marque déposée de Penguin Books 2020).

⁴⁸⁴ F. Simon, *AI in the News: Retooling, Rationalizing, and Reshaping Journalism and the Public Arena* (2024) Tow Center for Digital Journalism.

⁴⁸⁵ N. Diakopoulos, *Automating the News: How Algorithms Are Rewriting the News* (Harvard University Press 2019) ; Simon, *op. cit.* (n° 2).

⁴⁸⁶ Simon, *op. cit.* (n° 2) ; T. Dodds, S.C. Lewis et R. Zamith, « *The AI Turn in Journalism* » (2025) *Journalism*.

⁴⁸⁷ C. Porlezza, « *Promoting Responsible AI: A European Perspective on the Governance of Artificial Intelligence in Media and Journalism* » (2023) 48 *Communications* 370 ; Dodds, Lewis et Zamith, *op. cit.* (n° 4).



fournisseurs de technologies et sur les questions de déontologie portant, par exemple, sur la diversité, la confiance du public et la responsabilité⁴⁸⁸.

Le présent chapitre étudie les répercussions de l'IA sur le journalisme, aussi bien positives que négatives. Il se concentre sur deux principaux aspects : les implications au sein des salles de rédaction et les conséquences plus générales pour la société. Puisque des facteurs tels que la structure du marché des médias, la concentration et la concurrence sont des éléments essentiels pour comprendre la manière dont les salles de rédaction adoptent l'IA et comment la société en est affectée, ce chapitre se fonde sur les autres chapitres, et particulièrement sur le chapitre 2, où ces questions sont examinées en détail.

10.1. Les conséquences négatives : quel est l'impact de l'IA sur le journalisme ?

10.1.1. Au sein des salles de rédaction

L'intelligence artificielle est présente depuis fort longtemps dans les salles de rédaction et son utilisation ne cesse de croître, ce qui entraîne de nouvelles dynamiques en matière de prérogatives et de responsabilités⁴⁸⁹. Si l'intégration croissante de l'IA peut faciliter et accélérer la production, et permettre ainsi des économies de temps, d'argent et de travail manuel, certaines implications potentiellement négatives persistent⁴⁹⁰. Par exemple, certaines rédactions ont recours à des outils d'analyse pilotés par l'IA pour déterminer quels articles sont les mieux positionnés sur leurs sites web, une pratique qui peut involontairement prioriser les contenus à sensation ou susceptibles d'être consultés plutôt que les reportages locaux de fond, réduisant ainsi la diversité éditoriale et orientant les priorités journalistiques vers des mesures d'audience de popularité plutôt que vers l'intérêt général⁴⁹¹. Dans ce contexte, les répercussions de l'IA sur les valeurs journalistiques,

⁴⁸⁸ Porlezza, *op. cit.* (n° 5) ; N. Helberger, « *FutureNewsCorp, or How the AI Act Changed the Future of News* » (2024) 52 *Computer Law & Security Review* 105915 ; F. Simon, « *Escape Me If You Can: How AI Reshapes News Organisations' Dependency on Platform Companies* » (2023) *Digital Journalism* 1 ; T. J. Seipp et autres, « *Dealing with Opinion Power in the Platform World: Why We Really Have to Rethink Media Concentration Law* » (2023) *Digital Journalism* ; M. Z. Van Drunen et D. Fechner, « *Safeguarding Editorial Independence in an Automated Media System: The Relationship Between Law and Journalistic Perspectives* » (2023) 11 *Digital Journalism* 1723 ; N. Helberger et autres, « *Towards a Normative Perspective on Journalistic AI: Embracing the Messy Reality of Normative Ideals* » (2022) 10 *Digital Journalism* 1605.

⁴⁸⁹ C. Beckett, *New Powers, New Responsibilities: A Global Survey of Journalism and Artificial Intelligence* (LSE, POLIS et Google News Initiative 2019), C. Beckett et M. Yaseen, « *Générer le changement - Enquête mondiale sur l'utilisation de l'IA par les organismes de presse* » (LSE, POLIS et Google News Initiative (*Journalism AI*, 2023) ; Simon, *op. cit.* (n° 2).

⁴⁹⁰ Simon (n° 2) ; H. Cools et N. Diakopoulos, « *Uses of Generative AI in the Newsroom: Mapping Journalists' Perceptions of Perils and Possibilities* » (2024) *Journalism Practice* 1.

⁴⁹¹ T. Dodds et autres, « *Popularity-driven Metrics: Audience Analytics and Shifting Opinion Power to Digital Platforms* » (2023) *Journalism Studies* 1.

l'indépendance éditoriale, la profession de journaliste et la répartition des ressources dans l'écosystème des médias suscitent de vives inquiétudes.

10.1.1.1. La partialité, le manque de transparence et les valeurs journalistiques

La dépendance grandissante à l'égard de l'IA peut amplifier les préjugés implicites, puisque les systèmes d'IA qui ont été entraînés avec des données non représentatives ou historiquement biaisées peuvent aboutir à des erreurs et à la marginalisation des points de vue minoritaires⁴⁹². Par exemple, lorsqu'un journaliste utilise des systèmes d'IA pour produire des articles, les archives ou les ensembles de données utilisés pourraient refléter de manière excessive les points de vue des populations urbaines et aisées. Ce déséquilibre peut se traduire par une couverture partielle qui marginalise les zones rurales ou les groupes sous-représentés, contribuant ainsi à diminuer la valeur du journalisme local et à fragiliser son rôle civique. De même, les algorithmes qui optimisent les statistiques de participation, comme le nombre de clics, peuvent privilégier les contenus à sensation ou émotionnellement provocateurs, et ainsi entretenir les stéréotypes tout en reléguant à un second plan les reportages de fond et d'intérêt général.

Ces préjugés sont susceptibles de renforcer les inégalités systémiques et de menacer la diversité que le journalisme s'efforce de défendre. Même lorsqu'ils sont développés en interne, les outils d'IA présentent un certain nombre de difficultés s'ils ne sont pas encadrés par des principes éditoriaux bien définis. L'opacité de nombreux systèmes d'IA complique tout contrôle éditorial, ce qui engendre de nouveaux dilemmes de gouvernance quant à la responsabilité de l'exactitude des informations et au respect de la déontologie⁴⁹³. Par ailleurs, il est particulièrement complexe de convertir en paramètres informatiques des valeurs journalistiques telles que la diversité, puisque ces valeurs comportent de multiples aspects, sont dépendantes du contexte et ne font pas l'objet d'une définition universellement admise⁴⁹⁴. Les modèles d'IA actuellement disponibles ne sont pas en mesure d'exercer un jugement journalistique⁴⁹⁵, ce qui ne facilite pas l'opérationnalisation de la diversité en termes mesurables sans oublier ses indispensables dimensions normatives et sociétales⁴⁹⁶.

Au-delà de ces difficultés, le contrôle et la vérification des valeurs éditoriales supposent que les modèles d'IA soient clairement définis et transparents, ce qui n'est généralement pas le cas des petits organes d'information locaux et régionaux. En effet, ces systèmes reproduisent et amplifient souvent les préjugés sociétaux actuels par le biais de leurs données d'apprentissage et de leur conception algorithmique, ce qui risque de

⁴⁹² Cools and Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8) ; A. Schjøtt Hansen et autres, « *Initial White Paper on the Social, Economic, and Political Impact of Media AI Technologies* » (2020) ; Porlezza, *op. cit.* (n° 5).

⁴⁹³ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1) ; Porlezza, *op. cit.* (n° 5).

⁴⁹⁴ Vrijenhoek et autres, *op. cit.* (n° 12).

⁴⁹⁵ Simon, *op. cit.* (n° 2) ; Schjøtt Hansen et autres, *op. cit.* (n° 10) ; S. Vrijenhoek et autres, « *Diversity of What? On the Different Conceptualizations of Diversity in Recommender Systems* », 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (ACM 2024) (La conférence 2024 de l'ACM sur l'équité, l'obligation de rendre compte et la transparence), en anglais ; S. Vrijenhoek et autres, « *RADio* – An Introduction to Measuring Normative Diversity in News Recommendations* » (ACM 2023) (RADio* - Présentation de la mesure de la diversité normative dans les recommandations d'actualités) en anglais ; Helberger et autres, *op. cit.* (n° 6).

⁴⁹⁶ Helberger et autres, *op. cit.* (n° 6) ; Vrijenhoek et autres, *op. cit.* (n° 12).

marginaliser les voix des minorités et de renforcer les récits dominants dans la couverture de l'actualité.

Ce manque de transparence des systèmes d'intelligence artificielle pose de sérieux défis en matière d'intégrité journalistique, dans la mesure où ces technologies constituent une « boîte noire » qui rend de plus en plus difficile la détection et la rectification des biais et des erreurs algorithmiques dans les contenus d'information⁴⁹⁷. Cette préoccupation a pris une ampleur particulière avec l'essor des modèles d'IA générative, où la complexité des systèmes et de leurs processus décisionnels peut occulter d'éventuelles distorsions ou inexactitudes dans les reportages, ce qui risque de menacer l'autonomie professionnelle des journalistes⁴⁹⁸. La dépendance vis-à-vis de fournisseurs d'IA extérieurs accentue en outre ces difficultés, dans la mesure où les organes d'information ne disposent souvent pas de l'expertise technique nécessaire pour analyser ces systèmes avec efficacité, au risque de céder un contrôle éditorial fondamental à des impératifs technologiques plutôt qu'à des valeurs journalistiques⁴⁹⁹. Les universitaires estiment que cette dynamique implique que les rédactions négocient avec soin un équilibre entre l'efficacité opérationnelle que permet l'adoption de l'IA et la préservation de l'autonomie professionnelle et de l'indépendance éditoriale⁵⁰⁰. Il ressort des débats sectoriels et universitaires que l'IA constitue de manière croissante un impératif économique et concurrentiel. Concrètement, cette logique peut inciter les journalistes à recourir à ces instruments, même si la qualité éditoriale et d'autres aspects fondamentaux du journalisme risquent d'être menacés⁵⁰¹. Parallèlement, comme le font observer les universitaires et les professionnels du secteur, la probabilité que les organes d'information s'abstiennent d'utiliser l'IA disparaît rapidement, ce qui amène à une indispensable réflexion sur les responsabilités éthiques, les droits et les structures de gouvernance nécessaires à la sauvegarde de l'intégrité du journalisme⁵⁰².

10.1.1.2. L'identité professionnelle, les relations avec le public et les évolutions du pouvoir d'opinion

L'automatisation des activités routinières, comme les informations sportives, financières et météorologiques, a permis de réaliser des économies de temps, mais risque également de provoquer la déqualification des journalistes et de restreindre les opportunités pour les journalistes débutants ou juniors⁵⁰³. En effet, du fait de l'automatisation croissante des reportages routiniers, les journalistes sont susceptibles de perdre des occasions de développer des compétences fondamentales indispensables à un travail d'enquête et

⁴⁹⁷ Simon, *op. cit.* (n° 2).

⁴⁹⁸ Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁴⁹⁹ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1).

⁵⁰⁰ H. Cools et C. De Vreese, « *From Automation to Transformation with AI-Tools: Exploring the Professional Norms and the Perceptions of Responsible AI in a News Organization* » (2025) *Digital Journalism* 1 ; Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁵⁰¹ Beckett et Yaseen, *op. cit.* (n° 7) p. 22 ; Simon, *op. cit.* (n° 2) ; H. Cools, B. Van Gorp et M. Opgenhaffen, « *When Algorithms Recommend What's New(s): New Dynamics of Decision-Making and Autonomy in Newsgathering* » (2021) 9 *Media and Communication* 198.

⁵⁰² H. Cools, « *AI Is No Longer Optional, and That's a Problem* » (28 April 2025, *Medium*) ; N. Newman et autres, *Reuters Institute Digital News Report 2025*, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, Royaume-Uni.

⁵⁰³ Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8) ; Simon, *op. cit.* (n° 2).



d'analyse plus approfondi, affaiblissant ainsi le vivier de talents de la profession⁵⁰⁴. Par conséquent, l'automatisation peut induire une perte d'identité professionnelle et réduire la sensibilité humaine qui est pourtant primordiale pour une narration nuancée. En particulier dans le journalisme local, régional et communautaire, le maintien d'un lien direct avec le public et la collectivité est généralement essentiel pour faire la lumière sur des faits, instaurer la confiance et encourager un sentiment d'inclusion et de participation⁵⁰⁵. Même si l'IA peut aider à comprendre, adapter et cibler les audiences, elle risque également de fragiliser les liens personnels, de limiter la représentation et tout simplement d'éroder la confiance.

En outre, le rôle de l'IA dans la compilation des contenus et la détection des tendances est susceptible de redéfinir les priorités journalistiques, en orientant l'attention des rédactions vers des sujets amplifiés par les algorithmes⁵⁰⁶. Cette évolution semble aller à contre-courant des rôles traditionnels de contrôleur d'accès (*gatekeeping*), où les journalistes sont censés donner la priorité à l'intérêt du public plutôt qu'aux tendances des médias sociaux⁵⁰⁷. Les journalistes et les rédacteurs en chef risquent donc de privilégier toujours plus les décisions qui répondent aux besoins d'un « auditoire de données », modelé par l'analyse des données plutôt que par les besoins et les attentes de la société à l'égard du rôle du journalisme dans la défense de l'intérêt général⁵⁰⁸.

En matière de distribution et de consommation des actualités, il convient de déterminer dans quelle mesure les outils pilotés par les plateformes intègrent des logiques d'entreprise ou commerciales qui sont en contradiction avec les valeurs journalistiques fondamentales que sont l'impartialité et la diversité - une incompatibilité qui revêt un caractère particulièrement problématique au regard de la mission démocratique du journalisme⁵⁰⁹. L'adaptation algorithmique des flux d'informations en fonction des profils et des préférences des utilisateurs peut donc aboutir à une présentation sélective⁵¹⁰. En outre, les transferts de contrôle sur la prise de décision éditoriale et la manière dont les contenus et les actualités sont recommandés et présentés au public - notamment en ce qui concerne la production de contenus modelés par l'analyse de l'audience et leur distribution en fonction des stratégies des plateformes - peuvent se traduire par un glissement du

⁵⁰⁴ Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁵⁰⁵ A. Borchardt, « *Go, Robots, Go! The Value and Challenges of Artificial Intelligence for Local Journalism* » (2022) 10 *Digital Journalism* 1919 ; European University Institute, S. Verza, T. Blagojev, D. Borges, J. Kermer et autres, *Uncovering news deserts in Europe – Risks and opportunities for local and community media in the EU*, S. Verza, T. Blagojev, D. Borges, J. Kermer, M. Trevisan et U. Reviglio, Office des publications de l'Union européenne, 2024 ; B. LeBrun, K. Todd et A. Piper, « *Buying the News: A Quantitative Study of the Effects of Corporate Acquisition on Local News* » (2024) 26 *New Media & Society* 2189 ; N.J. Stroud, et E. Van Duyn, « *Curbing the Decline of Local News by Building Relationships with the Audience* » (2023) 73 *Journal of Communication* 452.

⁵⁰⁶ M. Eder et H. Sjøvaag « *Artificial Intelligence and the Dawn of an Algorithmic Divide* » (2024) 9 *Frontiers in Communication* ; Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8) ; H. Sjøvaag, « *The Business of News in the AI Economy* » (2024) 45 *AI Magazine* 246 ; Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1).

⁵⁰⁷ Dodds, Lewis et Zamith, *op. cit.* (n° 4).

⁵⁰⁸ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 9).

⁵⁰⁹ Van Drunen et Fechner, *op. cit.* (n° 6) ; H. Helberger, « *Challenging Diversity - Social Media Platforms and a New Conception of Media Diversity* » in Damian Tambini et Martin Moore (sous la direction de), *Digital Dominance* (Oxford University Press 2018) ; Seipp et autres, *op. cit.* (n° 6) ; N. Helberger, « *The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power* » (2020) 8 *Digital Journalism*.

⁵¹⁰ Porlezza, *op. cit.* (n° 5).

pouvoir d'opinion, qui transfère le contrôle des processus de formation de l'opinion des médias traditionnels vers les plateformes et les entreprises d'IA et de technologies⁵¹¹.

10.1.1.3. Les disparités en matière de ressources, le rôle des rédactions locales et régionales et la fracture algorithmique

La disparité des ressources a une incidence considérable sur le déploiement de l'IA dans les rédactions, puisque les grands médias qui disposent de moyens importants développent des systèmes exclusifs, renforçant ainsi la dynamique des « gagnants et des perdants » dans l'écosystème de l'information⁵¹². Les organes d'information bien dotés en ressources jouissent en effet de certains avantages concurrentiels grâce à leur capacité à investir dans des infrastructures, du personnel qualifié et le développement de produits d'intelligence artificielle⁵¹³. Elles sont donc mieux placées pour négocier des conditions privilégiées avec les fournisseurs de technologies et organiser l'intégration de l'IA dans leurs processus de travail, tandis que les médias de taille plus modeste et moins bien dotés en ressources risquent d'être marginalisés, et voir leur pouvoir de négociation se réduire, ainsi que leurs possibilités de profiter des avantages stratégiques qu'offrent les technologies d'intelligence artificielle. Les petites rédactions locales et régionales, quant à elles, n'ont souvent pas les moyens de développer l'IA en interne et s'en remettent à des fournisseurs tiers, ce qui accentue leur dépendance et risque de les marginaliser davantage encore⁵¹⁴.

Les compétences, la formation et la maintenance sont des obstacles récurrents, et le perfectionnement des compétences n'est pas uniformément réparti, ce qui comporte le risque d'une « fracture algorithmique » dans la production et la fourniture de services aux différentes catégories de la population⁵¹⁵. Il ressort par ailleurs que l'adoption de l'IA dans les salles de rédaction locales et régionales est encore relativement lente, même si l'utilisation d'outils aisément accessibles tels que *ChatGPT* et d'autres grands modèles linguistiques (LLM) continue à augmenter⁵¹⁶. Globalement, les inégalités de ressources peuvent accentuer la concentration et menacer la viabilité du journalisme indépendant. Les discussions à ce propos évoquent souvent l'importance d'une concurrence équitable entre les ressources économiques et technologiques et des craintes concernant la concentration du pouvoir dans les écosystèmes médiatiques pilotés par l'IA. Dans ce contexte, des mesures telles que des dispositions nationales sur la concentration des médias et des règlements applicables aux marchés numériques sont régulièrement évoquées, comme abordé plus en détail dans le chapitre 2.

⁵¹¹ R. K. Nielsen et S. A. Ganter, *The Power of Platforms* (Oxford University Press 2022) ; Helberger, *op. cit.* (n° 28) ; Seipp et. autres, *op. cit.* (n° 6).

⁵¹² Sjøvaag, *op. cit.* (n° 25) ; Eder et Sjøvaag, *op. cit.* (n° 25) ; S. Piasecki et N. Helberger, « *A Nightmare to Control: Legal and Organizational Challenges around the Procurement of Journalistic AI from External Technology Providers* » (2025) *The Information Society* 1 ; B. Wilczek, M. Haim et N. Thurman, « *Transforming the Value Chain of Local Journalism with Artificial Intelligence* » (2024) *AI Magazine*.

⁵¹³ Simon, *op. cit.* (n° 2) p. 37.

⁵¹⁴ Borchardt, *op. cit.* (n° 24).

⁵¹⁵ Eder et Sjøvaag, *op. cit.* (n° 25).

⁵¹⁶ A. Rinehart et E. Kung, « *Artificial Intelligence in Local News: A Survey of US Newsrooms' AI Readiness* » (Associated Press 2022) ; M. Eder et H. Sjøvaag, « *Falling behind the Adoption Curve: Local Journalism's Struggle for Innovation in the AI Transformation* » (2025) *Journal of Media Business Studies* 1.

10.1.2. Les aspects sociétaux

Toutes ces dynamiques et la place croissante de l'IA dans le journalisme sont perçues différemment par le public et la société, mais il est indéniable qu'elles façonnent la société. La recherche empirique sur les opinions du public à l'égard de l'IA dans le journalisme fait apparaître des positions mitigées : en effet, même si le public ignore souvent que l'IA est utilisée dans la création de contenus, la prise de conscience de cette utilisation tend à renforcer les craintes de manipulation et de perte d'authenticité⁵¹⁷, alors même que les études transnationales indiquent que le degré d'intensité de ces préoccupations varie considérablement d'une région à une autre, d'un groupe d'âge à un autre et d'une catégorie socioéconomique à une autre⁵¹⁸.

Ainsi, la notion de « crise de l'authenticité » doit être interprétée comme une question de contexte, qui concerne des populations spécifiques, plutôt qu'un consensus uniforme ou global⁵¹⁹. Les citoyens souhaitent généralement que les contenus générés par l'IA soient transparents, et des études indiquent qu'une majorité d'utilisateurs se sentiraient manipulés s'ils n'étaient pas avertis de l'utilisation de l'IA, indépendamment de la qualité ou de l'exactitude des contenus⁵²⁰. Toutefois, les exigences actuelles en matière de transparence, comme celles énoncées à l'article 50 du Règlement sur l'IA, ne répondent pas aux attentes du public car elles ne fournissent qu'une information de base sans donner de précisions significatives sur les capacités, les limites ou la fiabilité des systèmes d'IA, confirmant ainsi la nécessité de mettre en place des mesures de transparence plus étendues⁵²¹.

En outre, les conséquences de l'IA sur la désinformation et les « *deepfakes* » (hypertrucages) sur les médias sociaux semblent être une épée à double tranchant. L'IA générative améliore en effet l'efficacité des acteurs légitimes, mais elle peut également être « instrumentalisée » pour générer des « *deepfakes* », des *spams* et de la désinformation à grande échelle⁵²². L'ampleur et la plausibilité des fausses informations générées par l'IA constituent un défi pour les méthodes de vérification existantes et menacent d'entraver le contrôle journalistique traditionnel⁵²³. L'opinion publique est très inquiète de la propagation de la désinformation générée par l'IA, mais les réponses réglementaires et journalistiques sont à la traîne par rapport aux avancées techniques, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur la société dans son ensemble. Cette situation peut entraîner une baisse de la confiance et de la qualité de l'information si les normes professionnelles ne réglementent pas l'utilisation des systèmes basés sur l'IA. Comme l'indiquent certaines études, il semble que le public ait de moins en moins confiance dans l'information, en partie

⁵¹⁷ S. Piasecki et autres, « *AI-Generated Journalism: Do the Transparency Provisions in the AI Act Give News Readers What They Hope For?* » (2024) 13 *Internet Policy Review* ; T.J. Thomson et autres, « *Generative AI and Journalism: Content, Journalistic Perceptions, and Audience Experiences* » (figshare, 2025) ; Thomson et autres, *op. cit.* (n° 38) ; K. Etzrodt et autres, « *What HMC Teaches Us About Authenticity* » (2024) 8 *Human-Machine Communication* 227.

⁵¹⁸ Nic Newman et autres, « *Digital News Report 2024* » (Reuters Institute for the Study of Journalism 2024) consulté le 18 août 2025, *op. cit.* (n° 21).

⁵¹⁹ Dodds, Lewis et Zamith, *op. cit.* (n° 4).

⁵²⁰ Piasecki et autres, *op. cit.* (n° 36).

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁵²³ Cools et De Vreese, *op. cit.* (n° 18) ; Cools et Diakopoulos (n° 8) ; Wilczek, Haim et Thurman, *op. cit.* (n° 31).



parce qu'il redoute que les « robots » ne se substituent aux rédacteurs humains et qu'il s'inquiète des erreurs ou des inexactitudes dans les contenus générés par l'IA⁵²⁴.

10.2. Les répercussions positives : comment l'IA influence-t-elle le journalisme ?

10.2.1. Au cœur des salles de rédaction

L'intelligence artificielle n'a toutefois pas qu'un impact négatif sur le journalisme. Elle offre en effet quelques opportunités en matière de personnalisation, d'automatisation et de journalisme de données, mais avec un certain nombre de limites. Les systèmes d'intelligence artificielle peuvent par exemple analyser en toute efficacité de grands volumes de données financières - une tâche qui serait autrement chronophage pour des humains - afin d'identifier de potentiels sujets d'actualité, comme par exemple ceux liés à des disparités dans les résultats trimestriels d'une entreprise. Cependant, si l'intelligence artificielle peut faciliter des tâches spécifiques de cette nature, elle ne saurait remplacer les dimensions complexes et non routinières du journalisme d'investigation, ni les relations de confiance et de nuances indispensables à la collecte, à l'interprétation et à la contextualisation appropriées de l'information⁵²⁵.

Néanmoins, la production automatisée d'informations pour les reportages ordinaires, combinée à la traduction automatique, à la transcription et à l'analyse, peut permettre aux journalistes de se concentrer sur des tâches plus complexes, d'investigation ou de création, à condition toutefois d'un contrôle éditorial rigoureux⁵²⁶. L'IA peut également contribuer à de nouvelles formes interactives de journalisme, y compris des formats multimédias et des informations modulaires ou adaptatives. En conséquence, la possibilité d'adopter de nouvelles formes de médias numériques, qui sont généralement davantage interactives, pourrait également améliorer l'expérience des consommateurs d'informations⁵²⁷. Cette évolution pourrait permettre de fidéliser les consommateurs en les maintenant liés à un média d'information plutôt que de les voir se tourner vers les médias sociaux ou d'autres plateformes non journalistiques.

En définitive, l'IA peut encourager les synergies et enrichir le travail journalistique par l'analyse des tendances des médias sociaux, l'automatisation de l'identification des sujets et la découverte de récits insuffisamment médiatisés⁵²⁸. Bien que l'observation du comportement du public en ligne puisse contribuer à identifier les tendances émergentes,

⁵²⁴ D. Caswell, « *Audiences, Automation, and AI: From Structured News to Language Models* » (2024) 45 *AI Magazine* 174.

⁵²⁵ Simon, *op. cit.* (n° 2) ; Stroud et Van Duyn, *op. cit.* (n° 24).

⁵²⁶ Simon, *op. cit.* (n° 2) ; Mathias-Felipe de-Lima-Santos, Wang Ngai Yeung et Tomás Dodds, « *Guiding the Way: A Comprehensive Examination of AI Guidelines in Global Media* » (2025) 40 *AI & SOCIETY* 2585.

⁵²⁷ Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁵²⁸ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 9) ; Simon, *op. cit.* (n° 2).

les journalistes doivent rester vigilants face au danger de rompre le contact avec leur public dans la vie réelle⁵²⁹. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce lien est particulièrement indispensable pour le journalisme local et régional, dans lequel une relation personnelle avec les communautés locales est souvent essentielle pour obtenir des informations authentiques et entretenir des contacts susceptibles de permettre la réalisation de reportages percutants⁵³⁰.

10.2.2. Les aspects sociétaux

Par ailleurs, bien que l'IA ne puisse remplacer les interactions et les relations humaines qui sont essentielles dans le journalisme, elle peut néanmoins permettre des interactions plus directes et plus engagées entre le public et les contenus d'information. Les outils tels que les *chatbots*, les messages textuels, l'IA générative et les systèmes de recommandation permettent en effet aux consommateurs d'actualités de vivre des expériences dynamiques, personnalisées et interactives⁵³¹. Cette évolution peut rendre la consommation des actualités plus accessible et plus attrayante, notamment pour les publics les plus jeunes et les plus friands de numérique.

L'adoption de l'IA dans la phase de publication et de distribution des informations est perçue comme un moyen d'améliorer l'efficacité, la rentabilité, la profondeur analytique et la créativité, alors que le secteur est confronté à des défis permanents de viabilité économique et à des discussions incessantes sur son rôle et sa valeur sociétale⁵³². Les applications innovantes de l'IA, comme le journalisme modulaire et la diffusion d'informations contextuelles, ont le pouvoir de stimuler la participation citoyenne et d'élargir la consommation d'informations, à condition que ces outils soient utilisés de manière responsable⁵³³. Par exemple, un système de recommandation tenant compte du contexte pourrait adapter les suggestions d'articles à la situation géographique et à l'actualité d'un lecteur, augmentant ainsi la pertinence et l'immédiateté de la couverture médiatique. De même, le journalisme modulaire pourrait permettre de décomposer des enquêtes complexes en éléments d'articles personnalisables et assemblés de manière interactive, ce qui permettrait au public d'explorer des sujets dans la profondeur ou le format qui correspond le mieux à ses intérêts et à son niveau de connaissances⁵³⁴.

⁵²⁹ Beckett et Yaseen, *op. cit.* (n° 7) ; Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

⁵³⁰ Alexandra Borchardt et autres, *Trusted Journalism in the Age of Generative AI: EBU News Report 2024*, Eurovision News, European Broadcasting Union (2024).

⁵³¹ Caswell, *op. cit.* (n° 43).

⁵³² Simon, *op. cit.* (n° 6) ; Nic Newman et autres, « *Digital News Report 2023* » (Reuters Institute for the Study of Journalism 2023).

⁵³³ Caswell, *op. cit.* (n° 43) ; Thomson et autres, *op. cit.* (n° 36).

⁵³⁴ Neil Thurman, Seth C Lewis et Jessica Kunert, « *Algorithms, Automation, and News* » (2019) 7 *Digital Journalism* 980 ; Cools et Diakopoulos, *op. cit.* (n° 8).

10.3. Les perspectives en matière de politique et de gouvernance

10.3.1. Les défis normatifs

Le précédent chapitre a mis en évidence les répercussions négatives et positives de l'IA dans le journalisme. Il est donc crucial d'identifier et de bien comprendre les défis normatifs spécifiques qui se posent afin d'adapter efficacement les mesures à prendre en matière de politique et de gouvernance⁵³⁵. On peut recenser trois principaux domaines de préoccupation : les inégalités structurelles (ressources), le renforcement des dépendances technologiques et infrastructurelles et les répercussions sur les valeurs journalistiques et déontologiques, y compris l'indépendance éditoriale. Tous ces aspects doivent être soigneusement examinés au moyen de mécanismes tant réglementaires que non réglementaires.

Premièrement, les disparités de ressources entre les organes d'information et entre les médias traditionnels et les entreprises d'IA et de technologies sont à l'origine de profondes inégalités dans leur capacité à développer, à mettre en œuvre et à contrôler les technologies de l'intelligence artificielle⁵³⁶. Comme nous l'avons souligné à propos des aspects négatifs, les principaux conglomérats de médias disposent des ressources financières et techniques nécessaires pour investir dans des systèmes exclusifs d'IA, alors que les médias plus modestes sont souvent dépourvus de ces moyens, ce qui donne lieu à des déséquilibres et des concentrations au sein du secteur. Cette disparité menace le pluralisme et la diversité des médias, ce qui pourrait fragiliser le rôle du journalisme dans le débat démocratique⁵³⁷. Deuxièmement, des études indiquent que la dépendance croissante des organes d'information à l'égard de fournisseurs externes de technologies, d'IA et d'infrastructure peut faire peser de graves menaces sur l'indépendance et l'autonomie du journalisme, ainsi que sur la liberté des médias⁵³⁸. Cette dépendance à l'égard d'outils d'IA tiers pourrait entraîner des situations de blocage, dans lesquelles les salles de rédaction seraient de plus en plus soumises aux impératifs commerciaux et aux contraintes technologiques de ces fournisseurs⁵³⁹. Ces dépendances sont particulièrement problématiques dans la mesure où ces systèmes véhiculent fréquemment des valeurs et des priorités qui peuvent être radicalement contraires aux principes essentiels du journalisme et à l'intérêt général. Il est probable qu'au fur et à mesure que l'IA se généralisera dans les salles de rédaction, elle incitera non seulement les journalistes, mais également les

⁵³⁵ P. Popiel, « *Regulating Datafication and Platformization: Policy Silos and Tradeoffs in International Platform Inquiries* » (2022) 14 *Policy & Internet* 28 ; Helberger, *op. cit.* (n° 6) ; Porlezza, *op. cit.* (n° 5).

⁵³⁶ Wilczek, Haim et Thurman, *op. cit.* (n° 32) ; Sjøvaag, *op. cit.* (n° 25).

⁵³⁷ T. J. Seipp et autres, « *Between the Cracks: Blind Spots in Regulating Media Concentration and Platform Dependence in the EU* » (2024) 13 *Internet Policy Review*.

⁵³⁸ J. Møller Hartley et autres, « *Autonomies and Dependencies: Shifting Configurations of Power in the Platformization of News* » (2023) 11 *Digital Journalism* 1375 ; A. Ferrari Braun, « *Independent Media Has an Infrastructural Problem* » (Tech Policy Press, 8 avril 2025). M. Van Drunen, « *Safeguarding media freedom from infrastructural reliance on AI companies: The role of EU law* » (2025) 49 *Telecommunications Policy* 7.

⁵³⁹ Simon, *op. cit.* (n° 2).

régulateurs et la société dans son ensemble, à reconsidérer le rôle du journalisme dans les sociétés démocratiques, ainsi que les valeurs et les normes professionnelles qui lui sont attachées. Ce processus impliquerait une évolution du journalisme lui-même - de la manière dont il est perçu, pratiqué et enseigné⁵⁴⁰.

Afin de relever ces défis, il convient d'adopter des approches à la fois réglementaires et non réglementaires. Certains cadres réglementaires en vigueur, comme le Règlement sur l'IA⁵⁴¹, le Règlement sur les services numériques (DSA)⁵⁴², le Règlement sur les marchés numériques (DMA)⁵⁴³ et le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)⁵⁴⁴, établissent des garanties en matière de transparence, de responsabilité, de concurrence équitable, de développement durable des médias et d'indépendance éditoriale. En plus de ces approches réglementaires, les initiatives non réglementaires et non contraignantes jouent un rôle tout aussi essentiel.

10.3.2. La législation et la réglementation

Les principes de la législation et de la réglementation, qui englobent les règlements juridiquement contraignants, sont essentiels pour relever ces défis et préserver l'intégrité, la diversité et l'indépendance du journalisme. L'Union européenne réglemente l'IA principalement au moyen du Règlement sur l'intelligence artificielle (*AI Act*), qui définit un cadre global. Ce dernier adopte une approche basée sur les risques, en classant les applications de l'IA en fonction de leur potentiel impact sociétal, et en imposant aux applications à haut risque des exigences rigoureuses en matière de transparence, de contrôle humain et d'obligation de rendre des comptes.

Plutôt que de réglementer directement les pratiques journalistiques, le Règlement sur l'IA exerce une certaine influence sur le journalisme au travers de sa gouvernance des systèmes d'IA, dont certains sont utilisés dans la production et la distribution des actualités. En réalité, ce règlement ne prévoit que des protections indirectes et limitées pour le journalisme, sous la forme d'exigences générales de transparence pour les systèmes d'IA et de garanties de base concernant la création de contenus de synthèse. La plupart des applications journalistiques de l'IA relèvent toutefois de catégories présentant un risque minimal ou faible et une surveillance limitée⁵⁴⁵. Les applications journalistiques telles que la rédaction, la transcription ou la personnalisation assistées par l'IA relèvent généralement des catégories à risque minimal ou limité, qui ne comportent aucune exigence

⁵⁴⁰ Dodds, Lewis et Zamith, *op. cit.* (n° 4).

⁵⁴¹ [Règlement \(UE\) 2024/1689](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle

⁵⁴² [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques

⁵⁴³ [Règlement \(UE\) 2022/1925](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique

⁵⁴⁴ [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

⁵⁴⁵ N. Helberger, « *Relevance of the AI Act and the Council of Europe Convention on AI in Public Communication, and on the Use of AI in the Production, Distribution, and Utilization of Journalism in Particular* » (Expertise pour le compte de la Commission fédérale des médias (FMEC), 2024).



contraignante ou uniquement des obligations de transparence minimales au titre du Règlement sur l'IA, comme l'obligation d'informer les utilisateurs lorsqu'ils interagissent avec l'IA ou lorsqu'un contenu de synthèse est généré, par exemple des articles rédigés par l'IA ou des « *deep-fakes* ». Le Règlement sur l'IA ne répond donc pas aux préoccupations fondamentales propres au journalisme, telles que l'indépendance éditoriale, les biais algorithmiques dans la production d'informations et le déséquilibre progressif des forces entre les organes d'information et les fournisseurs de services d'IA. Cette lacune réglementaire expose les organisations de médias à une dépendance technologique croissante à l'égard des fournisseurs d'IA externes, tout en les privant des mécanismes indispensables à la protection des valeurs journalistiques et de l'autonomie éditoriale⁵⁴⁶.

L'Union européenne a par ailleurs adopté le Règlement sur les services numériques (DSA) et le Règlement sur les marchés numériques (DMA), qui mettent l'accent sur la transparence des plateformes et les bonnes pratiques dans le marché du numérique. Ces deux règlements imposent généralement aux très grandes plateformes en ligne (VLOP) et aux « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*) une obligation de transparence au sujet de leurs algorithmes de modération et de recommandation des contenus. De plus, le Règlement sur les marchés numériques et l'EMFA prévoient des obligations de transparence qui imposent aux plateformes et aux entreprises technologiques de partager des informations sur leurs systèmes de mesure d'audience avec les organisations de médias. Bien que ces mesures pourraient, en théorie, donner aux organisations de médias un meilleur contrôle sur la manière dont les mesures d'audience sont conçues et utilisées, elles ne permettent pas totalement de remédier aux déséquilibres plus profonds entre cette technologie et les médias traditionnels, ce qui désavantage en particulier les sociétés de médias de taille modeste.

Finalement, la structure de gouvernance des données de l'Union européenne - à savoir le RGPD⁵⁴⁷, le Règlement sur la gouvernance des données⁵⁴⁸ et le Règlement sur les données⁵⁴⁹ - fixe des règles en matière de protection, d'accès, de partage et de contrôle des données. Ces dispositions ont une incidence sur l'IA dans le secteur du journalisme, puisqu'elles pourraient remédier à la concentration des ressources en matière de données entre les entreprises technologiques et celles spécialisées dans l'IA et ainsi favoriser un accès plus équitable pour les organisations de médias. La création de l'Espace européen commun des données des médias (EMDS)⁵⁵⁰ vise en outre à mettre en place une plateforme qui permettra aux organisations de médias de partager des données et de combler ainsi les

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ [Règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données)

⁵⁴⁸ [Règlement \(UE\) 2022/868](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (Règlement sur la gouvernance des données)

⁵⁴⁹ [Règlement \(UE\) 2023/2854](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive (UE) 2020/1828 (Règlement sur les données)

⁵⁵⁰ Commission européenne – Site web de la Direction générale de la mobilité et des transports (MOVE) – [Creating a common European mobility data space](#) (Créer un espace européen commun de données sur la mobilité), en anglais.

lacunes en matière de technologies et de ressources de données. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure ces initiatives réussiront à se concrétiser.

En somme, le cadre réglementaire de l'UE représente une étape importante pour garantir une utilisation responsable de l'IA dans le journalisme. La combinaison d'une réglementation directe des systèmes d'IA et de mesures plus générales destinées à garantir l'indépendance des médias et les droits relatifs aux données permet de créer une solution globale pour préserver l'intégrité journalistique à l'ère du numérique. Il reste néanmoins des lacunes, et ces dernières sont souvent comblées par de mesures non contraignantes et d'autres solutions non réglementaires.

10.3.3. Les normes non contraignantes

10.3.3.1. Les lignes directrices éthiques pour une utilisation responsable de l'IA dans le journalisme

L'intégration de l'IA dans le journalisme suppose une approche globale de la gouvernance, et notamment de solides codes d'autorégulation et lignes directrices en matière d'éthique pour une application responsable de l'IA. Les mesures non contraignantes, en particulier celles élaborées par le Conseil de l'Europe, jouent un rôle crucial dans la résolution de ces problèmes complexes⁵⁵¹. Le Règlement sur l'IA et d'autres textes législatifs de l'Union européenne sur le numérique adoptent principalement une stratégie basée sur le marché et sur les risques. En revanche, les lignes directrices élaborées par des organisations de défense des droits de l'homme telles que le Conseil de l'Europe - et plus particulièrement les lignes directrices sur la mise en œuvre responsable des systèmes d'intelligence artificielle dans le journalisme - énoncent des principes clairs pour préserver les droits fondamentaux, notamment la liberté du journalisme et des médias, le pluralisme, la diversité et la non-discrimination⁵⁵². Ces lignes directrices mettent l'accent sur la transparence, l'obligation de rendre des comptes, ainsi que sur la diversité dans la conception de l'IA, son déploiement et son suivi⁵⁵³.

La mise en œuvre effective de ces lignes directrices dans les salles de rédaction exige néanmoins de tenir compte de plusieurs facteurs essentiels. Tout d'abord, les études montrent que les « silos de connaissances » dans les salles de rédaction - qui correspondent à la segmentation et à l'isolement des informations, de l'expertise et de la communication entre les services ou les groupes - peuvent restreindre la collaboration et l'échange de connaissances, entravant ainsi l'adoption effective et responsable des technologies d'intelligence artificielle⁵⁵⁴. Afin de surmonter ces obstacles, les salles de rédaction créent

⁵⁵¹ Porlezza *op. cit.* (n° 5) ; Helberger, *op. cit.* (n° 6).

⁵⁵² Helberger, *op. cit.* (n° 6).

⁵⁵³ Conseil de l'Europe, [Lignes directrices sur la mise en œuvre responsable des systèmes d'intelligence artificielle \(IA\) dans le journalisme](#), 2023 ; H. Cools et N. Diakopoulos, 10 juillet 2023, « [Towards Guidelines for Guidelines on the Use of Generative AI in Newsrooms](#) », Medium.

⁵⁵⁴ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1).



des « groupes de travail sur l'IA » et mettent en œuvre des programmes de formation⁵⁵⁵. Ces initiatives peuvent contribuer à combler le fossé entre l'expertise technique et la pratique journalistique, mais elles nécessitent également une responsabilité partagée entre l'ensemble des professionnels au sein de l'écosystème des médias d'information afin de respecter et de mettre en œuvre ces normes⁵⁵⁶.

Concrètement, le succès de ces lignes directrices en matière d'éthique dépendra de leur application pratique dans les salles de rédaction. Une gouvernance efficace exige donc une combinaison de principes et de lignes directrices explicites, ainsi que des stratégies organisationnelles et institutionnelles performantes, une coopération et une collaboration entre équipes pour surmonter les clivages, et une plus grande maîtrise de l'intelligence artificielle⁵⁵⁷.

10.3.3.2. La formation journalistique et la maîtrise de l'IA, la transparence et la communication de l'information sur l'IA, et la collaboration

Les missions des journalistes évoluent, ce qui exige une meilleure maîtrise de l'IA et une formation spécialisée. Parallèlement, le creusement des inégalités en matière de ressources a donné lieu à d'importantes initiatives de partage d'outils, de données et d'expertise, favorisant ainsi des pratiques davantage innovantes et collaboratives⁵⁵⁸. Cette évolution est particulièrement significative pour le journalisme local et régional, où la consolidation des ressources, le partage des technologies et la mise en commun des connaissances et des compétences peuvent être indispensables pour surmonter les disparités et empêcher les acquisitions par de plus grandes entreprises de médias, ce qui renforcerait encore la tendance à la concentration des médias, comme l'explique en détail le chapitre 2.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'intégration croissante de l'IA dans les processus journalistiques nécessite une remise en question fondamentale de l'identité de la profession⁵⁵⁹. Cette transformation exige une meilleure et solide formation interdisciplinaire, afin de doter le journalisme d'une culture de l'IA⁵⁶⁰. Il convient pour cela d'aller bien au-delà d'une simple connaissance de l'IA. Il est en effet indispensable de comprendre sa dimension normative et d'être en mesure de l'appliquer de manière responsable, créative et efficiente dans des contextes journalistiques, par exemple en sachant reconnaître les domaines dans lesquels elle est utile et ceux dans lesquels elle doit être proscrite⁵⁶¹. La manière dont les écoles de journalisme enseignent l'IA peut révéler certaines limites : il est nécessaire de combiner le journalisme, l'informatique et les études

⁵⁵⁵ Cools et De Vreese, *op. cit.* (n° 18).

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1).

⁵⁵⁸ Wilczek, Haim et Thurman, *op. cit.* (n° 31) ; Borchardt, *op. cit.* (n° 23) ; Nikki Usher et autres, « *Media Policy for an Informed Citizenry: Revisiting the Information Needs of Communities for Democracy in Crisis* » (2023) 707 *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 8 ; Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1) ; Oscar Westlund, Arne H Krumsvik et Seth C Lewis, « *Competition, Change, and Coordination and Collaboration: Tracing News Executives' Perceptions About Participation in Media Innovation* » (2021) 22 *Journalism Studies* 1.

⁵⁵⁹ Dodds, Lewis et Zamith, *op. cit.* (n° 4).

⁵⁶⁰ Mark Deuze et Charlie Beckett, « *Imagination, Algorithms and News: Developing AI Literacy for Journalism* » (2022), 10 *Digital Journalism*, p. 1913 à 1918.

⁵⁶¹ *Ibid.*

critiques sur l'IA, dont l'absence actuelle est susceptible de provoquer des lacunes en matière de connaissances⁵⁶².

Finalement, comme nous l'avons déjà mentionné, les systèmes d'intelligence artificielle risquent de renforcer les préjugés et les discriminations qui existent déjà, et les journalistes ont exprimé de vives inquiétudes quant aux biais algorithmiques et à la possibilité pour l'intelligence artificielle de produire ou de générer des informations inexactes. Une récente étude a révélé qu'il est indispensable d'améliorer les connaissances en matière d'IA au moyen d'ateliers et de formations afin de démystifier ces technologies, et que la transparence est primordiale tant sur le plan interne, pour aider les journalistes à mieux comprendre la prise de décision algorithmique, que sur le plan externe, pour informer le public de l'utilisation des outils d'intelligence artificielle⁵⁶³.

10.4. Conclusion

L'intégration de l'intelligence artificielle dans le journalisme présente des opportunités et de profonds défis. L'IA est entrée dans toutes les étapes de la production et de la distribution des informations, remodelant ainsi les processus éditoriaux et les interactions avec le public. Bien que l'automatisation induite par l'IA améliore la productivité et permette aux journalistes de consacrer davantage de ressources à des activités d'investigation et de création, d'importantes préoccupations d'ordre normatif subsistent. Les systèmes d'IA, en particulier lorsqu'ils sont alimentés par des sources externes, peuvent amplifier les préjugés et limiter la transparence, ce qui complique le contrôle éditorial et menace l'intégrité et l'indépendance du journalisme. L'automatisation risque de déqualifier les journalistes, d'affaiblir les identités professionnelles et de détériorer les relations indispensables avec le public, surtout dans le journalisme local et communautaire.

Les disparités en matière de ressources ne font qu'exacerber ces défis, et créent des opportunités inégales quant à l'adoption de l'IA, tout en renforçant les déséquilibres de pouvoir en faveur des organisations de médias les plus importantes et les mieux dotées en ressources. Ces inégalités risquent d'accroître la concentration des médias, de fragiliser le pluralisme et de restreindre la diversité au sein de l'écosystème journalistique. En outre, les implications sociétales, telles que la méfiance du public et le risque croissant que représente la désinformation générée par l'IA, soulignent le besoin urgent de mettre en place des mécanismes complets de gouvernance.

Une gouvernance efficace exige une approche équilibrée, qui associe de solides mesures réglementaires de l'Union européenne, comme le Règlement sur l'IA, le Règlement sur les services numériques (DSA), le Règlement sur les marchés numériques (DMA) et le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), à des lignes directrices éthiques et à des initiatives non contraignantes adoptées par des organisations telles que le Conseil de l'Europe. La réussite de la mise en œuvre de ces cadres repose principalement sur une meilleure connaissance de l'IA, une formation interdisciplinaire et des stratégies de collaboration au sein des salles de rédaction (et entre elles). Ce n'est que grâce à ces efforts

⁵⁶² Dodds et autres, *op. cit.* (n° 1).

⁵⁶³ Cools et De Vreese, *op. cit.* (n° 18).



coordonnés, qui intègrent l'expertise technologique à des valeurs journalistiques et des mécanismes de gouvernance rigoureux, que le journalisme pourra exploiter le potentiel de l'IA de manière responsable, en préservant sa fonction démocratique essentielle, la confiance du public et l'indépendance éditoriale.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

